

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ

УПРАВЛІННЯ
В СИСТЕМІ МІНІСТЕРСТВА
ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

Монографія

КИЇВ–2017

Рецензенти:

Каложний Р.А. – професор кафедри теорії та історії держави і права Навчально-наукового Юридичного інституту Національного авіаційного Університету, доктор юридичних наук, професор

Ярмиш О.Н. – головний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України

Автори:

Криволапчук В.О., директор ДНДІ МВС України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України (підрозділи 3.3, 3.4, висновки); *Доля Л.М.*, начальник 2-го науково-дослідного відділу науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства ДНДІ МВС України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник (підрозділи 1.3, 2.1, 3.1); *Циганов О.Г.*, начальник 3-го науково-дослідного відділу науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства ДНДІ МВС України, кандидат технічних наук, доцент (вступ, підрозділи 1.1, 1.2, 2.3); *Бойко І.В.*, старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства ДНДІ МВС України (підрозділи 1.4, 2.2, 3.2); *Коллер Ю.С.*, головний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства ДНДІ МВС України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник (підрозділи 1.5, 2.4).

У67 **Управління в системі Міністерства внутрішніх справ України в умовах реформування** : монографія / В.О. Криволапчук, Л.М. Доля, О.Г. Циганов, І.В. Бойко, Ю.С. Коллер; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.Г. Вербеньського. – К., Вінниця, ТОВ «Нілан-ЛТД» 2017. – 572 с.

ISBN 978-966-924-639-4

У монографії досліджено організацію управління в системі МВС України в умовах реформування. На основі аналізу доктринальних та нормативних джерел розглянуто поняття державного управління, організації взаємодії в системі МВС, проблемні питання у сфері організаційно-правового забезпечення управління МВС в умовах реформування тощо. Проаналізовано стан наукової розробки організації управління в системі МВС, правове регулювання управлінської діяльності МВС в умовах реформування та узагальнено зарубіжний досвід діяльності міністерств внутрішніх справ. Визначено правовий статус і повноваження суб'єктів системи МВС. Видання призначене для науковців, викладачів, аспірантів та студентів юридичних вищих навчальних закладів, а також для працівників системи МВС.

УДК 351.741.06 (477)

ISBN 978-966-924-639-4 © Державний науково-дослідний інститут МВС України, 2017

З М І С Т

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	5
ВСТУП	7

Р О З Д І Л 1

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

1.1. Теоретичні засади управління в системі Міністерства внутрішніх справ України	11
1.1.1. Держава як суб'єкт управління суспільними процесами	11
1.1.2. Зміст та особливості управління у сфері внутрішніх справ держави	31
1.1.3. Суб'єкти управління у сфері внутрішніх справ України.....	40
1.1.4. Сучасна модель системи Міністерства внутрішніх справ України ..	53
1.2. Формування та реалізація державної політики у сфері внутрішніх справ України.....	59
1.3. Особливості організації управління в системі Міністерства внутрішніх справ України в умовах реформування.....	70
1.4. Функції управління в системі Міністерства внутрішніх справ України	113
1.5. Сутність та поняття взаємодії в системі Міністерства внутрішніх справ України	133
Висновки до розділу 1	150

Р О З Д І Л 2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

2.1. Становлення та розвиток Міністерства внутрішніх справ України: історико-правовий аспект.....	157
2.2. Нормативно-правові акти, що визначають основні завдання та напрями діяльності Міністерства внутрішніх справ України в сучасних умовах	201
2.3. Правовий статус суб'єктів системи Міністерства внутрішніх справ України	282
2.4. Нормативно-правове забезпечення взаємодії суб'єктів системи Міністерства внутрішніх справ України в умовах реформування	317
Висновки до розділу 2.....	341

Р О З Д І Л 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

3.1. Міжнародно-правові акти щодо управління у сфері внутрішніх справ	348
3.2. Зарубіжний досвід правового регулювання управлінських процесів у сфері внутрішніх справ	390

3.3. Удосконалення управлінської діяльності в системі Міністерства внутрішніх справ України	446
3.4. Удосконалення законодавства щодо забезпечення організації управління в системі Міністерства внутрішніх справ України в умовах реформування	477
Висновки до розділу 3	517
ВИСНОВКИ	529
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	549

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- АТО – антитерористична операція
ВРУ – Верховна Рада України
ГСЦ – Головний сервісний центр
ДДМР – Департамент державного майна та ресурсів
ДМС – Державна міграційна служба
ДНДЕКЦ – Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр
Держприкордонслужба – Державна прикордонна служба
ДОПНВ – Державний облік перевезень небезпечних вантажів
ДСНС – Державна служба з надзвичайних ситуацій
ДФОП – Департамент фінансово-облікової політики МВС України
ЄІС – єдина інформаційна система
ЄС – Європейський Союз
ЄЦВТМ – єдина цифрова відомча телекомунікаційна мережа
ЗСУ – Збройні сили України
ЗМІ – засоби масової інформації
КПК – Кримінальний процесуальний кодекс
КМУ – Кабінет Міністрів України
КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС, Міністерство – Міністерство внутрішніх справ України
МЦПД – Міжнародний центр перспективних досліджень
НГУ – Національна гвардія України
НКВС – Народний комісаріат внутрішніх справ
НПУ – Національна поліція України
НСВС – Народне секретарство внутрішніх справ
ОБСЕ – Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ОВС – органи внутрішніх справ
ООН – Організація Об'єднаних Націй
РНБО – Рада національної безпеки і оборони
РСЦ – регіональний сервісний центр
США – Сполучені Штати Америки

ТЗ – транспортні засоби

ТСЦ– територіальний сервісний центр

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ЦОП – Центр обслуговування підрозділів МВС України

ФРН – Федеративна Республіка Німеччина

УНР – Українська Народна Республіка

ВСТУП

Прагнення України долучитися до єдиного економічного європейського простору вимагає суттєвих змін у багатьох сферах життєдіяльності країни. Підписання та ратифікація нашою державою і Європейським Союзом “Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом” дає змогу перейти від партнерства і співпраці до політичної асоціації та економічної інтеграції, яка зобов’язує нашу державу забезпечити ефективне функціонування інститутів, що гарантуватимуть верховенство права. А це вимагає від України здійснення програми широкомасштабної реформи правоохоронних органів, у тому числі реформування системи МВС України¹.

Створення фактично нових органів забезпечення правопорядку в Україні, які діють на основі законодавства суверенної держави; оновлення останніми роками їх особового складу; виникнення нових нелегких завдань, які мають вирішувати оновлені органи правопорядку; розвиток міжнародного співробітництва; необхідність покращання роботи з кадрами; втілення наукових основ організації праці в діяльність органів системи МВС – усе це викликало необхідність дослідження проблем теорії, практики і шляхів удосконалення управління МВС в умовах реформування.

Безперечно, що зазначені вище питання не могли не звернути на себе увагу вчених і практиків. Зокрема, окреслену сферу досліджували такі вітчизняні вчені, як М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, О.В. Джафарова, Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, Я.Ю. Кондратьєв, М.В. Корнієнко, П.П. Михайленко, Ю.І. Римаренко, О.П. Рябченко, О.П. Угровецький, М.Ю. Фролов, В.К. Шкарупа та ін.

Слід віддати належне українським науковцям І.П. Голосніченку, М.М. Дорогих, Л.В. Ковалю, В.Д. Опришку, О.С. Панченку, В.М. Плішкіну та іншим, які розробляли теоретичні й методичні

¹ До системи МВС у цій монографії відносимо: Міністерство внутрішніх справ України; центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України (а саме: Національна поліція України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та Державна міграційна служба України); Національну гвардію України як військове формування з правоохоронними функціями.

основи управління в органах внутрішніх справ. Цінність їх праць полягає в тому, що вони дають загальну концептуальну основу для вивчення сучасної політики управління правоохоронною діяльністю в Україні.

Проте в наукових працях, написаних на основі узагальнення досвіду управління органами та підрозділами внутрішніх справ, відсутній елемент критичного аналізу принципів, методів, структури управління і самого об'єкта управління.

Ще однією характерною рисою досліджень організації діяльності органів внутрішніх справ було те, що в них недостатньо висвітлено історичний досвід поліції і не враховано досвід управління поліцейськими системами в зарубіжних країнах. Звичайно, сліпо впроваджувати їх в роботу органів системи МВС України не можна, але знати необхідно.

Проблеми реформування ОВС розглядали у своїх роботах О.М. Бандурка, М.Г. Вербенський, Е.В. Додін, О.О. Дульський, Є.П. Захарченко, І.В. Зозуля, В.А. Липкан, І.В. Опришко, М.О. Свірін, І.М. Шопіна, О.Н. Ярмиш та ін. Однак бракує комплексного дослідження та вирішення на державному рівні наукової розробки стану та шляхів удосконалення організації управління в умовах реформування системи МВС.

Тому, віддаючи належне доробку цих учених та враховуючи реалії сьогодення, вбачаємо доцільним проаналізувати та обґрунтувати шляхи вирішення проблем реформування системи МВС та адаптації до сучасних умов її організаційної структури, а також шляхи вдосконалення відповідних правових норм чинного законодавства України щодо закріплення належних перетворень, визначення поняття та змісту організації управління МВС України, її функціональної та організаційної структури. Адже головне завдання теорії управління полягає у створенні цілісної, ефективної і гнучкої системи управління, усунення бюрократичних принципів та методів управління і забезпечення переходу на сучасні технології вироблення, прийняття і реалізації управлінських рішень.

До того ж, Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016, основною метою реформування та розвитку зазначеного сектору Української держави визначено формування та підтримання спроможностей, що дасть змогу гарантовано

забезпечити адекватне і гнучке реагування на весь спектр загроз національній безпеці України, раціонально використовуючи наявні у держави можливості і ресурси.

Для досягнення вказаної мети планується реалізувати комплекс завдань, які полягають, зокрема, у забезпеченні максимально доцільної консолідації правоохоронної діяльності у сфері відповідальності Міністерства внутрішніх справ України, підвищенні рівня довіри громадян до правоохоронних органів, розвитку Міністерства як цивільного центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує політику у сфері правоохоронної діяльності, захисту державного кордону, міграційної діяльності та цивільного захисту. Це, в свою чергу, передбачає:

на першому етапі (до 2017 року):

провести аудит матеріально-технічної та фінансової забезпеченості органів внутрішніх справ України з метою виявлення системних проблем для подальшого формування бюджету Міністерства внутрішніх справ України та захисту прав персоналу;

сформувати та нормативно закріпити статус і функції універсального спецпідрозділу;

запровадити додаткові заходи щодо забезпечення прав затриманих та заарештованих осіб відповідно до європейських норм;

запровадити практику відеофіксації першого допиту затриманого та єдиного електронного протоколу (custody records);

запровадити нові стандарти фізичної та вогневої підготовки персоналу;

реорганізувати порядок електронного доступу громадян до нормативної бази органів внутрішніх справ на базі відкритих інтерактивних ГІС-ресурсів;

розробити політику оцінки якості надання правоохоронних послуг;

запровадити нові критерії оцінки ефективності роботи Міністерства внутрішніх справ України;

на другому етапі (до 2020 року):

запровадити інформаційно-комунікаційні технології управління та проведення аудиту матеріально-технічної й фінансової забезпеченості органів внутрішніх справ;

завершити основний перерозподіл та скорочення чисельності персоналу з урахуванням європейських практик;

апробувати модель інституту вторинної зайнятості персоналу;

забезпечити поетапну трансформацію закладів освіти Міністерства внутрішніх справ України [1].

Метою написання монографії є задоволення потреб практичних працівників системи МВС України в оволодінні теоретичними основами нормативно-правового забезпечення організації управління МВС в умовах реформування системи МВС України, прищеплення їм практичних знань із застосування норм права при реалізації цього завдання, а також вироблення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення організації управління МВС.

Об'єктом дослідження, за результатами якого виникла ця наукова праця, є суспільні відносини, які виникають у сфері управління в системі МВС України.

Предмет дослідження – стан та нормативно-правове забезпечення управлінської діяльності в системі МВС України.

У монографії відображено останні зміни законодавства станом на червень 2017 року.

Монографія підготовлена фахівцями Державного науково-дослідного інституту МВС України.

Автори висловлюють щирю подяку рецензентам: Р.А. Калюжному та О.Н. Ярмишу.

Зауваження та поради, які будуть із вдячністю сприйняті та враховані у подальшому в науково-дослідній роботі над цією темою, просимо надсилати за адресою: 010011, м. Київ, пров. Євгена Гуцала, 4а, Державний науково-дослідний інститут МВС України.

Р О З Д І Л 1

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

1.1. Теоретичні засади управління в системі Міністерства внутрішніх справ України

1.1.1. Держава як суб'єкт управління суспільними процесами

Становлення й розвиток свідомості й діяльності людей як суспільних, колективних істот були пов'язані з їх взаємодією, обміном думками та досвідом, організацією колективних зусиль заради досягнення якихось значущих для всіх цілей. Тому разом з появою свідомості та спільної діяльності у них виникає *управління* як об'єктивно необхідне суспільне явище, покликане забезпечити реалізацію їх потенціалу.

У найзагальнішому плані вважаємо, що соціальне управління: *суспільне явище зумовлене закономірностями та взаємозв'язками функціонування й розвитку суспільства, невід'ємний атрибут будь-якої колективної діяльності людей;*

взаємодіє з усіма іншими суспільними відносинами, координує та інтегрує їх у межах цілісної суспільної системи, виявляє та вирішує протиріччя між цими відносинами та всередині них;

організоване й розвивається за внутрішньо притаманними йому закономірностями та формами загальносоціологічного, конкретно-історичного та національно-психологічного порядку;

складне, багатоелементне та багатоглядне, динамічне явище, що ефективно здійснюється лише при вмілому, розумному використанні його сили й можливостей;

за своєю природою повністю залежить від свідомості, волі та організованості людей, суспільства в цілому.

Доволі часто *об'єктивна упорядкованість, самоорганізація та саморегулювання* явищ та процесів оточуючого нас світу подаються як управління. У такому широкому розумінні управління розглядається в кібернетичній теорії управління (Н. Вінер), у матема-

тичних та інформаційних теоріях управління (К. Шенон, У.Р. Уешбі), у загальній теорії систем (Людвіг фон Берталанфі), у синергетиці (Г. Хакен) та в інших галузях наукового знання.

Водночас, деякою мірою, загальні положення зазначених теорій можна використовувати й характеризуючи соціальне управління. Треба тільки пам'ятати, що послуговуючись в управлінні даними із галузей знань математичного та інформаційного циклу, слід зважати на те, що все управління складається із взаємозв'язків та взаємодій людей – унікальних біосоціальних індивідів з усіма своїми думками, пристрастями та тілесними відчуттями [2, с. 7].

У найбільш загальному вигляді, з кібернетичного погляду, управління можна визначити як упорядкування системи, тобто приведення її у відповідність з об'єктивними закономірностями та тенденціями, що діють у даному середовищі [3, с. 25].

Разом з тим, *широке трактування* поняття “управління”, коли під нього підводиться об'єктивна саморегуляція чи стихійна дія природних і соціальних сил, веде до того, що воно *втрачає власне суспільний (соціальний) зміст*, відокремлюється від людини й мимоволі починає асоціюватися з чимось незрозумілим, тим, що знаходиться за межами можливостей людей. Тому більш коректною, теоретично обґрунтованою думкою слід вважати, що управління (regere – лат.; government, management, control – англ.; administration – фр.; Regierung – нім.) у буквальному значенні цього слова починається тоді, коли в будь-яких взаємозв'язках, відносинах, явищах і процесах присутні *свідомий початок (думка), інтерес та знання, цілі та воля, енергія та дії людей*.

Управління як суспільне явище – це цілепокладаючий (тобто свідомий, навмисний, продуманий), організуючий та регулюючий вплив на власну, суспільну, колективну та групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і через спеціально створені структури (державні організації, громадські об'єднання, партії, фірми, спілки, асоціації тощо).

Соціальне починається там і тоді, де і коли виникають відносини та взаємодія між людьми; це міра людського в суспільстві та суспільного в людині. *Головна особливість соціального управління* полягає в тому, що як управляючою підсистемою (у цьому випадку суб'єктом управління), так і виконавчою підсистемою (об'єктом управління) тут є люди (як окремі особи, так і різні їх спільноти) – носії певних суспільних відносин.

Саме наявність влади перетворює одних людей на суб'єктів управління, а інших – стосовно них у конкретних взаємозв'язках – у керовані об'єкти.

Суб'єкт управління – це органічна структурно-функціональна складова соціальної системи управління, якою є індивід (конкретна особа) або ж група людей (колегіальний орган управління), наділена владними повноваженнями (у широкому, соціологічному значенні) приймати управлінське рішення, здійснювати вольовий, інтелектуальний та моральний вплив на інших.

Головною ознакою суб'єкта управління є його здібність і право (легітимність) приймати управлінські рішення, здійснювати управлінські дії, тобто формувати і реалізовувати управлінські впливи – цілепокладати, організовувати й регулювати.

Від суб'єкта управління треба відрізнити *суб'єкта управлінської діяльності*. Останній може бути тільки фізичною особою. Саме через суб'єктів управлінської діяльності, що можуть належати як до суб'єктів (керівники різних рангів), так і до об'єктів управління (виконавці), реалізуються управлінські рішення [4, с. 4].

Соціальний статус суб'єкта управління в ієрархічній структурі та в системі управління в цілому визначається масштабністю й значущістю об'єкта управління [5, с. 15]. До того ж саме характер (природа і можливості) суб'єкта управління формує відповідні види соціального управління.

Об'єкт управління – це частина системи, яка матеріалізує цілі управління, виконує управлінські рішення, забезпечує в результаті реалізацію соціальної місії конкретної системи управління.

Об'єктами соціального управління є різноманітні форми суспільних відносин, поведінка, соціальні ролі та види діяльності людей, пов'язаних із виробництвом і відтворенням матеріальних та духовних продуктів і соціальних умов життєдіяльності.

При розгляді об'єктів управління слід звернути увагу на те, що вони не тільки сприймають керівні впливи з боку суб'єктів управління, але й самі їх ініціюють, ставлять перед ними (суб'єктами управління) свої управлінські потреби та інтереси, змушують останніх приймати потрібні управлінські рішення. Як наслідок, зв'язок у системі соціального управління є не одностороннім “командою-виконанням” (така жорстка детермінація, наприклад, притаманна технічним системам, реакції яких однозначні, оскільки

запрограмовані задалегідь), а *двостороннім* – суб'єкт впливає на об'єкт управління, але в свою чергу останній також впливає на суб'єкт.

Управлінський вплив суб'єкта на об'єкт управління здійснюється в процесі *управлінської діяльності*. Щодо інших видів людської діяльності² вона так би мовити має “вторинний” характер, оскільки сама по собі не є самоціллю, ніяких матеріальних і духовних цінностей не створює. Водночас управління, забезпечуючи базу (предметну) діяльність різних організаційних ланцюгів (виконавців), створює (підтримує та розвиває) всі необхідні умови для упорядкування цієї діяльності, сприяє підвищенню її ефективності.

Об'єктивна необхідність виникнення та становлення управління як діяльності зумовлена суспільним характером праці, необхідністю забезпечити єдність дій учасників всякої спільної діяльності, її кооперацію.

Управлінську діяльність можна визначити як сукупність доцільних вчинків та дій людини в сфері управління, що здійснюються на підставі навичок, умінь, способів та засобів, вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей.

У процесі управлінської діяльності суб'єкти та об'єкти управління, органи управління і кожна людина, що задіяна в цій діяльності, вступають між собою в особливого роду суспільні відносини, а саме – в *управлінські відносини*, які можна поділити на дві частини: пов'язані з цілепокладанням, аналізом інформації, постановкою завдань, з одного боку, і з організацією їх виконання – з іншого.

Сутність управлінських відносин знаходить прояв у функціональних, організаційних та інформаційних зв'язках, що виникають між людьми, їх спільнотами в процесі управління. Ці відносини дозволяють виробляти управлінські команди та готовність ці команди виконувати. Вони фіксуються у формі функцій соціальних систем, їх організаційних структур, обов'язків посадових осіб, методів та процедур управління, що застосовуються тощо.

² Діяльність – форма активності людини, що виявляється у цілеспрямованій зміні та перетворенні світу і людської свідомості. (Соціологічна енциклопедія / Укладач В.Г. Городяненко. – Київ : Академвидав, 2008. – 456 с. (Серія “Енциклопедія ерудита”), с. 109).

Управлінські відносини можна визначити як конкретну форму соціальних зв'язків свідомо-вольового та організаційного характеру, в яких одна сторона (суб'єкт) є носієм функцій управління, а інша (об'єкт) відчуває її регулювальний вплив, що відповідає цілям соціального управління.

Організаційні відносини як необхідний елемент механізму управління мають свою внутрішню структуру, в якій виокремлюються відносини централізму та самостійності, субординації та координації, відповідальності, змагальності та ін. Вони поділяються на вертикальні та горизонтальні, формальні та неформальні.

Поділ управлінських відносин *субординації* та *координації* відбувається з огляду на характер зв'язків між суб'єктом і об'єктом. Перші з них притаманні розпорядництву (тобто адмініструванню) керівника і виконавству підлеглих. Залежно від типу організації управління, прийнятого в тій чи іншій соціальній системі, відносини субординації можуть бути лінійними, функціональними та змішаними. Однак усі різновиди відносин субординації передбачають вплив на волю учасників спільної діяльності за принципом “влада-підпорядкування”. При відносинах координації, тобто відносинах між членами організації, що знаходяться на одному ієрархічному рівні, на перший план висуваються взаємне погодження цілей та дій учасників управлінської діяльності, виходячи зі спільних завдань керівництва чи виконання.

Формальні та неформальні управлінські відносини виокремлюються за ознакою соціальних ролей учасників управління. Перші з них – це офіційні, ті, що регулюються правом, відносини між суб'єктом і об'єктом управління. Правова регламентація організаційних відносин дає змогу упорядкувати компетенцію та структури органів управління, персоніфікувати юридичні права та обов'язки сторін. Але управлінській діяльності притаманні також елементи творчості, які не піддаються у повній мірі нормуванню. До того ж, у регулюванні управлінських відносин “беруть участь” й інші соціальні норми та правила організаційного характеру. Тому поруч з офіційними управлінськими відносинами в організаційних структурах виділяються і неформальні управлінські відносини, що складаються, як правило, на основі психологічної сумісності людей: відповідності їх характерів, збігу інтересів, симпатій та

антипатій. На відміну від формальних відносин, що базуються насамперед на “авторитеті влади”, неформальні відносини ґрунтуються на “владі авторитету”.

Треба пам'ятати, що формальна побудова органу за підрозділами і посадами створює лише зовнішню логічну схему для організаційної діяльності, яка щоразу, зважаючи на якості конкретних людей, має співвідноситися з неформальною структурою. Тільки тоді управлінська діяльність має шанс на успіх [6, с. 20–21].

Суспільна життєдіяльність, якою управляють, тобто сукупність керованих об'єктів, створює складну систему, що утворюється з різних людей, задіяних у виробничих, соціальних, духовних та інших сферах. Цю систему з *компонентно-структурного погляду* можна розглядати у таких *рівнях*:

- *окрема людина* в проявах її свідомості, поведінки, трудової та громадської діяльності, у своїй цілісній соціально-продуктивній активності;

- *колективи та об'єднання людей*, що виступають первинною формою спілкування та спільної діяльності;

- *суспільство в цілому, його соціальні утворення, відносини, зв'язки та процеси*, що виникають унаслідок суспільної та приватної активності людей та їх об'єднань.

Керована система за соціальними функціями структурується за такими критеріями: цілі та напрями функціонування (діяльності) керованих об'єктів; зміст їх основної за характером діяльності; матеріальні, духовні та соціальні результати діяльності; закономірності їх функціонування та організаційної форми, що переважають.

Відповідно до основних сфер суспільного життя і вказаних критеріїв керовані об'єкти поділяються на *видові групи*: економічні, соціальні, духовні та політичні (останні мають подвійну природу і багато в чому являють собою суб'єкти управління).

Властивості та структура керованих об'єктів, у свою чергу, впливають на характер управлінських впливів та зумовлюють їх види.

Залежно від обраних критеріїв у системі соціального управління можна виділити відповідні *види управління*. Іноді це роблять за сферами суспільного життя, іноді – за керованими об'єктами. Як вважає визнаний фахівець у галузі державного управління Г.В. Атаманчук, таким критерієм видів управління може бути

тільки *суб'єкт управління (його влада)*, бо саме суб'єкт формує та реалізує управлінські впливи [2, с. 9].

За цим критерієм науковець виділяє співвідносні *види соціального управління*:

- державне управління;
- місцеве самоврядування;
- менеджмент;
- громадське управління;
- групова (колективна) саморегуляція;
- доцільна поведінка (або дія) окремої людини (індивіда).

Перший, найважливіший і основоположний вид управління в людському суспільстві являє собою *державне управління*. Таке управління в умовах демократії реалізується державою, її апаратом *від імені та за дорученням народу, суспільства в цілому* у відповідних легітимних формах і процедурах й розповсюджується на *все суспільство*, впливаючи на системоутворювальні складові суспільних відносин. Державне управління не може і не повинно втручатися в усі сторони життя людей, але воно повинно забезпечувати *цілісність, упорядкованість та безпеку суспільства*, того, що зветься *конституційним ладом (устроєм)*. Головна особливість державного управління полягає в тому, що воно спирається на державну владу – організовану силу суспільства.

Тож, соціальне управління охоплює всі сфери життєдіяльності людини, зокрема й економіку, політику, духовне життя суспільства. Його місія – в організації, упорядкуванні соціуму в цілому, кожної соціальної системи зокрема. На переломі тисячоліть це соціальне явище набуло такого великого значення, що заслуговує глибокої поваги, постійного вивчення та все більшого засвоєння.

Державне управління як певного роду соціальна діяльність, соціальний феномен політично організованої цивілізації розуміється у широкому та вузькому значеннях. У вузькому – це адміністративна, виконавчо-розпорядча діяльність держави, відповідних виконавчих органів державної влади всіх рівнів з управління та регулювання повсякденними справами в конкретних галузях суспільного життя. При цьому ключова роль належить виконавчій владі в особі уряду та державно-адміністративного апарату. Тобто можна вести мову про *адміністративне управління*, якому в англо-саксонській науковій літературі відповідає поняття “government”.

З цих позицій державне управління вивчається, зокрема, адміністративним правом.

У широкому значенні під державним управлінням розуміють організуючу, впорядковуючу діяльність держави, державне регулювання різних суспільних (а іноді – й деяких особистих) відносин шляхом діяльності всіх гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової, їх органів, державних службовців. Інакше кажучи, це *політичне управління* справами всього суспільства, яке в англomовній літературі позначається поняттям “public administration”. Його призначення полягає в *упорядкуванні, збереженні або перетворенні життєдіяльності та відносин особистості, колективу, держави та суспільства, встановленні їх раціональних взаємозв’язків шляхом застосування державної влади*. Цей підхід використовується в певній мірі теорією держави та права, конституційним правом, державознавством.

Таким чином, державне управління має політичний та адміністративний аспекти. Перший з них полягає в цілепокладанні, а другий – у цілездійсненні.

У межах нашого дослідження категорія “державне управління” розглядається *комплексно* як цілеспрямований вплив органів держави, її установ та службовців на адміністративно-політичну сферу, поведінку індивідів та їх колективів (зокрема й у системі МВС України).

Природа державного управління впливає з його особливої соціальної функції, спрямованої на упорядкування процесів розвитку в інтересах всього суспільства шляхом узгодження різноманітних вимог, потреб та форм діяльності, де державний апарат виступає дієвим механізмом уособлення публічної влади і забезпечує здійснення державної політики через систему адміністративних установ.

Специфіка державного управління серед інших видів соціального управління зумовлюється трьома притаманними тільки йому властивостями:

– у своєму здійсненні **спирається на державну владу** – організаційну силу суспільства, яка має як джерело правову обумовленість (легітимність), а в реалізації – на силу державного апарату, що володіє і засобами примусу;

– **поширює свій вплив на все суспільство** (навіть за його межі, на інші спільноти людей у рамках міжнародної політики, що

проводиться державою), піддаючи управлінському впливові його найважливіші явища, процеси і взаємозв'язки;

– діє **системно**, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу і публічні прояви суспільства.

Саме наявність останньої властивості надає державному управлінню необхідну узгодженість, координацію, раціональність та ефективність.

З огляду на зазначене Г.В. Атаманчук дає таку дефініцію державного управління: ***державне управління** – це практичний, організаційний та регульовальний вплив держави на суспільну та приватну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владну силу держави* [8, с. 62].

Інші вчені, розширюючи визначення категорії “державне управління”, уточнюють, що управлінський вплив держави здійснюється шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією, і до ***найбільш суттєвих ознак державного управління*** відносять такі:

– державне управління – це соціальне, політичне явище, вид суспільної діяльності, пов'язаної зі здійсненням державної влади в країні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;

– державне управління має процесуальний характер, що охоплює процеси цілевизначення, цілепокладання та цілездійснення;

– державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку суспільства;

– цілі та функції державного управління адекватні цілям, завданням і функціям держави та становлять відповідні сукупності декомпозованих цілей, завдань і функцій держави, сформованих політичною системою з урахуванням соціально-економічного та політичного стану держави;

– цілі державного управління формуються політичною системою та реалізуються механізмом держави;

– органи державної влади як суб'єкти державного управління діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями;

– виконавчо-розпорядчу діяльність з реалізації зазначених цілей в основному здійснюють державний апарат і органи місцевого самоврядування в межах делегованих повноважень;

– державний апарат формується на підставі законодавчих актів за дорученням держави [9, с. 31–32].

Державне управління містить об'єктивні та суб'єктивні передумови свого здійснення. Відповідальність за зміст управління мають нести ті, хто є суб'єктом управління. Суб'єктивне за змістом державне управління об'єктивно детерміноване тими умовами й факторами, в межах яких воно функціонує.

Важливим чинником також є те, що призначення державного управління полягає в пізнанні суспільних потреб та інтересів, оцінюванні їх та структуруванні, постановці цілей, розробленні рішень й здійсненні діяльності з метою їх практичного вирішення.

Тому соціальний механізм формування та реалізації державного управління можна зобразити єдиним ланцюгом взаємопов'язаних суспільних явищ, опосередкованим державою як суб'єктом управління: потреби – інтереси – цілі – рішення – дії – результати.

Управління суспільством тієї чи іншої країни пов'язано з використанням публічної влади особливого роду – державної влади. Кожна держава як організація політичної влади в суспільстві, як соціальний і політичний інститути є досить абстрактним явищем і виявляє себе у “зовнішніх” стосунках саме через практичне здійснення цієї влади.

Як вияв відносин різних соціальних сил у суспільстві державна влада завжди має *політичний характер*. Вона є продовженням та найвищим проявом політичної волі та влади (суверенітету) народу (іншої великої соціальної спільності в особливих умовах), обов'язково притаманна сучасному суспільству, є його необхідною функцією. Державна влада майже завжди (за винятком періоду революційних подій) володіє верховенством у суспільстві. Вона суверенна (обмеження можуть бути встановлені, зокрема, міжнародними

домовленостями) і універсальна – регулює всі сфери життя суспільства, які доцільно регулювати у такий спосіб і які піддаються регулюванню. Інші різновиди влади у суспільстві мають частковий та підпорядкований характер.

***Державна влада** може бути визначена як система діяльності народу, його спільнот та індивідів, а також створюваних ними органів щодо здійснення належних їм публічних прав, свобод, наданих повноважень, обов'язків і покладеної відповідальності, що виражають їх соціальну якість і потреби.*

***Сутність державної влади** полягає в тому, що, відображаючи загальну волю громадян держави, ця влада справляє цілевизначальний, організаційний, регулювальний вплив на все суспільство [10, с. 93].*

Втілення державної влади в діяльність її органів через такі засоби здійснення, як політика, адміністративні акти, правові норми, економічне стимулювання, ідеологічний вплив, способи примусу забезпечує функціонування державно-владного механізму.

Існує глибокий внутрішній зв'язок між моделлю організації державної влади і системою управління – вони мають відповідати одна одній.

Ефективність функціонування державно-владного механізму прямо залежить від політичного режиму. ***Політичний режим** є сукупністю способів, засобів і методів практичного здійснення правлячими колами, переважно вищими посадовими особами, державної владної волі.*

У певному розумінні політичний режим близький до поняття “стиль державного управління”, але якщо останній розкриває технологію управління з погляду її раціональності й ефективності, то політичний режим фіксує політичну сторону державного управління – реальну належність влади певним суб'єктам політичних дій, способи володіння й утримання її і, відповідно, механізми її впливу на людей. Політичний режим покликаний виступати каналом двостороннього зв'язку держави і суспільства, влади і людей.

З погляду сучасного розуміння державної влади можна виділити:

– *первинні суб'єкти державної влади*: народ, суспільство, його складники та громадяни, які володіють природними, публічними правами, що є основою легітимності засновуваної або змінюваної ними державної влади;

– *вторинні суб'єкти державної влади*: органи державної влади (глава держави, парламент, уряд, створювані первинними суб'єктами державної влади, і *похідні* від них *органи* – міністерства, відомства, підрозділи та ін.), через які первинні суб'єкти опосередковано реалізують конкретні державно-владні повноваження, спрямовані на реалізацію функцій держави.

Первинні суб'єкти державної влади здійснюють *установчу державну владу*, вторинні – відповідно *законодавчу, виконавчу, судову і контрольну* владу держави.

Слід зауважити, що державне управління як особливий соціальний інститут виокремлюється одночасно з виникненням розподілу гілок влади. До цього воно злите з державною владою, не відособлено від неї, і наявне в науковій літературі ототожнення державної влади й державного управління є віддзеркаленням такої практики.

Слід розуміти, що *сутність державного управління* полягає в тому, що воно виступає головним каналом здійснення *всієї системи державної влади* (а не тільки окремого її різновиду – виконавчої влади) та отримання зворотних сигналів про стан об'єктів управління, облік яких у діяльності кожного різновиду державної влади потрібен для ефективного функціонування всієї її системи. Разом із тим, державне управління є специфічним способом забезпечення взаємодії розподілених гілок влади, без якої немає необхідності в його самостійному існуванні й спеціалізованому розгляді.

Кожний різновид державної влади має своє особливе призначення, мету, що реалізуються через конкретизацію в завданнях, функціях, структурах, конкретних посадах. У теоретичному плані така позиція спирається на класичні визначення *форми державного правління* як такої, що характеризує порядок організації вищих державних органів, їх структуру, компетенцію та взаємодію.

Державна влада в *повному обсязі* здійснює *практичний, дієвий вплив на об'єкт* управління саме у формі державного управління, яке спрямоване “усередину” суспільства і в цьому значенні є управлінням, а особливий склад суб'єктів управління (переважно органи держави) робить його державним управлінням. Отже, з науково-правового погляду, *державне управління* – це юридично оформлена діяльність щодо організації конкретної, системної взаємодії всіх

гілок державної влади, спрямована на здійснення конкретних практичних впливів на *об'єкти управління* державної влади відповідно до її соціального призначення. Іншими словами, **державне управління**, яке розуміється в найширшому значенні, – **це спосіб реалізації державної влади** в усіх її формах і методах.

Усі елементи системи державної влади тісно пов'язані з державним управлінням, що виступає як її конкретний прояв: державне управління виникає як реалізація одного з різновидів *установчої* державної влади, здійснюється відповідно до норм, встановлених *законодавчою* владою. Юридичні колізії, що виникають в процесі здійснення державного управління, розглядаються і вирішуються *судовою* владою. Ефективність усієї системи державного управління багато в чому залежить від стану *контрольної* влади.

Взаємодія державної влади і державного управління здійснюється через *право, закон, нормативну юридичну систему*. У цьому сенсі **право** виступає як самостійна цінність, не ототожнювана із законом, що є однією з форм зовнішнього виразу юридичних норм нормотворчої діяльності держави. Сам закон, покладений в основу діяльності державної влади і управління, підлягає оцінці з погляду його відповідності праву, а отже такій оцінці має підлягати діяльність органів державної влади, що виконують функції державного управління.

Тож, у взаємозв'язках державної влади і державного управління *власне право* і його здійснення є *вихідною основою і кінцевою метою* організації і функціонування державної влади й державного управління.

Закон є основним способом зовнішньої публічної фіксації, нормативного закріплення права, що створює можливість чіткого визначення його конкретного змісту, а отже і подальшого захисту. Одночасно він є результатом нормотворчої діяльності державної влади, нормативною основою державного управління.

Поряд із законом існують й інші зовнішні форми закріплення юридичних норм, підпорядковані закону (що володіє верховенством в системі нормативно-правових актів держави), а також інші правові засоби, об'єднані поняттям "**нормативна юридична система**". Під останньою розуміється система юридичних встановлень і норм, їх багатоманітних комплексів та інститутів, за

допомогою яких державою закріплюються права, свободи й обов'язки людини, воля правлячих в даному суспільстві сил, регулюються суспільні відносини і забезпечується конкретна соціальна спрямованість їх розвитку.

Ефективність взаємозв'язку державної влади і державного управління багато в чому залежить від відповідності закону праву, від втілення права у всій нормативній юридичній системі даної держави.

Держава являє собою багатомірне явище, яке у свідомості та житті людей, суспільства відображається різними аспектами залежно від тієї її сторони, яка пов'язана з конкретним питанням, відносинами, процесом, поведінкою, дією тощо [11, с. 8–12]. Причому кожний прояв держави має значення, оскільки він несе в собі щось від її сутності.

Держава перш за все постає перед кожною людиною формою суспільства. Як суб'єкт управління та особлива інституція суспільства вона об'єктивно покликана виражати цілі та інтереси життєдіяльності всієї спільноти людей, інтегровані потреби.

Через механізм держави формується і закріплюється загальна воля, яка надає державним установам обов'язкового характеру. Можна сказати, що державі належить легітимна монополія на законодавство та примус під час його реалізації.

Сутність держави визначається також тим, що для забезпечення реалізації своїх цілей та функцій вона створює і підтримує в певному обсязі та стані свій апарат, який має складну структуру і різнобічну діяльність.

Отже, держава – складне утворення, яке репродукує та містить в собі багато суспільного і водночас значно впливає на стан та розвиток суспільства.

Сутність держави розкривається і реалізується через взаємодію із суспільством, у тому, що і як вона робить щодо упорядкування та вдосконалення приватної і суспільної життєдіяльності людей. Суспільна роль, яку відіграє держава в управлінні справами суспільства, вирішуючи основні питання соціального розвитку, реалізується через функції держави, спрямовані насамкінець на задоволення різноманітних інтересів як окремих особистостей, еліт, соціальних груп, так і суспільства в цілому.

Можна виділити кілька **суспільних функцій держави**, притаманних їй на сучасному етапі, на реалізацію яких спрямована система державного управління:

- **політична** (забезпечення цілісності того суспільства, формою якого вона виступає);
- **соціальна** (забезпечення прав і свобод кожного громадянина);
- **економічна** (створення організаційно-правових умов ефективної економічної діяльності суспільства);
- **екологічна** (створення нормативно-правових умов захисту та безпеки довкілля);
- **патріотична** (підтримання свободи, суверенітету та історичного існування етносів своєї країни в рамках світового співтовариства);
- **зовнішня** (зміцнення співробітництва з іншими державами, сприяння розвитку міждержавних структур).

Деякі вчені додають до цього переліку також:

- **правову** (здійснення правотворчості, правозастосування та правоохорони) [12, с. 111–114];
- **ідеологічну функцію** (підтримання передових ідеологічних течій, що ґрунтуються на визнанні загальнолюдських цінностей) [13, с. 150–153].

Загалом держава виконує функції щодо підтримання життєдіяльності суспільства. Усі вони тією чи іншою мірою пов'язані з управлінням, реалізуються через систему та апарат управління. Втім треба розрізняти поняття “суспільні функції держави”, “функції державного управління”, “управлінські функції державних органів” та “елементи управлінської діяльності”.

Розуміння сутності функцій державного управління виходить із сутності державного управління. Як уже ми наголошували, управління є результатом (продуктом) управлінської діяльності, який полягає в реальному управлінському впливі, завдяки якому в керованому об'єкті відбуваються відповідні позитивні зміни. Тобто *функції управління завжди виражають зміст управлінського впливу, являють собою прояв сутності управління в дії*. Водночас більшість елементів управлінської діяльності не є самі по собі управлінськими чинниками, а являють собою так би мовити внутрішньо-апаратну чи внутрішньо організаційну роботу.

Цілі й функції державного управління взаємообумовлені. Якщо перші відповідають на питання “Що робити?”, то другі – “Як робити?”. **Функції державного управління** – це конкретні види управлінських впливів держави, що різняться між собою за предметом, змістом та способом збереження чи перетворення керованих об’єктів або її власних управлінських компонентів. Вони тісно пов’язані із суспільними функціями держави і відображають способи здійснення останніх. Якщо суспільні функції держави розкривають її суспільну природу та роль, то функції державного управління показують, як, якими способами, у процесі яких взаємозв’язків із суспільством держава їх здійснює.

Кожна із функцій державного управління є конкретним видом управлінського впливу, який ніби пронизує ієрархію державних органів і є загальним, типовим для них. Тому в структурі держави кожна функція державного управління отримує певну диференціацію, розподіл та розмежування в управлінських функціях різних державних органів, їх ланок і підсистем.

Управлінські функції державних органів – це юридично виражені управлінські впливи окремих державних органів, або їх посадових осіб, які вони мають право і зобов’язані здійснювати щодо певних керованих об’єктів або керівних компонентів певних структур. Обсяг управлінської функції зумовлений місцем державного органу в структурі керуючої системи й окреслює його межі та роль в управлінні суспільними процесами.

Функції державного управління й управлінські функції державних органів (далі просто функції управління) у зв’язку зі специфікою їх параметрів поділяються на види.

Так, за критерієм спрямованості й місця впливу можна виділити внутрішньоорганізаційні й зовнішні функції управління.

Внутрішньо організаційні функції управління уособлюють управління всередині державної управлінської системи й зумовлені багаторівневою і різнокомпонентною побудовою держави як суб’єкта управління. У різних державних органів ці функції управління мають різний обсяг. Органи центральних ланок більше уваги приділяють управлінню нижчими органами та вдосконаленню організаційної структури й функціональних параметрів державного управління. Нижчі органи, зокрема й місцевого самоврядування, зайняті переважно безпосереднім впливом на соціальні компоненти суспільної системи, управлінням відповідними об’єктами.

Зовнішні функції управління характеризують безпосередньо процес впливу органів державної влади на об'єкти управління. Система зовнішніх функцій управління визначається, з одного боку, вертикальною й горизонтальною побудовою організаційної структури механізму держави та державного апарату, а з іншого – цілями, особливостями змісту діяльності різних об'єктів управління.

Залежно від змісту, характеру і обсягу впливу функції управління поділяють на загальні й спеціальні.

Загальними є функції управління, які відображають сутнісні моменти державного управління, його основні об'єктивно необхідні взаємозв'язки. Ці функції управління мають місце майже в будь-якій управлінській взаємодії органів державної влади між собою і з об'єктами управління та властиві для функціонування всіх компонентів суб'єкта державного управління. За характером і послідовністю дій до загальних функцій управління доцільно віднести такі: *аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, робота з персоналом, контроль.*

Спеціальні функції управління віддзеркалюють особливий зміст окремих впливів, зумовлений різноманітністю багатьох компонентів, які взаємодіють в управлінні. Вони реалізуються, як правило, в певних сферах, галузях або на ділянках державного управління і визначаються переважно запитом керованих об'єктів (економічних, адміністративно-політичних, соціально-культурних, духовних тощо).

Функції державного управління і управлінські функції органів державної влади в сукупності і взаємодії одна з одною утворюють складну, багаторівневу **функціональну структуру державного управління**. Ця структура забезпечує, з одного боку, управлінський взаємозв'язок держави як суб'єкта управління із суспільною системою, з іншого – її внутрішню збереженість та динамічність як управлінської системи.

Базовою конструкцією функціональної структури державного управління виступають функції державного управління, навколо яких і для яких формуються управлінські функції самих органів державної влади. Як наслідок, кожна функція державного управління здійснюється через певний комплекс управлінських функцій цих органів, розподілений по “вертикалі” та “горизонталі”.

Багатогранність функцій держави, різноманітність її зв'язків із суспільством визначають також різноспрямованість та різнохарактерність діяльності державних структур, їх підрозділів та персоналу, різні ступінь та способи їх дій в управлінських процесах.

Організаційна структура державного управління – це особливе державно-правове явище, зумовлене його суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, яке об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, організаційні зв'язки, які впливають на це управління, а також матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності держави.

Системоутворювальним елементом організаційної структури державного управління є **державний орган** (синоніми: орган держави, орган державної влади), пов'язаний з формуванням і реалізацією управлінських впливів держави як в цілому, так і за окремими проявами: цілепокладанням, організацією та регулюванням. Державний орган являє собою одиничну структуру влади, наділену державно-владними повноваженнями і формально створену державою для здійснення закріплених за нею цілей та функцій.

Державні органи є допоміжними інститутами державної влади, провідниками її рішень, тими її структурами, які практично реалізують владні повноваження відповідно до визначеної їм компетенції.

Державні органи створюються для здійснення державної влади та реалізації функцій державного управління. Соціальне призначення їх владно-управлінської діяльності переважно зводиться до таких функцій: *регулятивної*, пов'язаної з ухваленням нормативних актів, правил поведінки людей; *організаційної*, що забезпечує виконання рішень, які приймаються; *охоронної*, що полягає в забезпеченні правопорядку, безпеки громадян, забезпеченні їх прав і свобод. Ці функції є підґрунтям відповідних видів державної діяльності – *нормотворчої, організаційної (виконавчої, розпорядчої), правоохоронної*. Функції державної влади та види діяльності держави зумовлюють первинну спеціалізацію державних органів за практичним здійсненням державного управління.

Поняття “орган” може розглядатися як частина більш широкого поняття “**організація**”. Остання являє собою групу індивідів, об’єднаних організаційними принципами, інтересами, процедурами, особистісними цінностями, а також формами повноважень і відповідальності [14, с. 291]. Систему всіх державних організацій (органів, підприємств, установ), які здійснюють завдання держави і реалізують її функції, називають *механізмом держави*.

Оскільки державні органи розробляють і реалізують владно-управлінські рішення, їх потрібно відрізнити від тих організаційних структур держави, в яких створюються матеріальні, соціальні та духовні продукти: від *державних підприємств*, які провадять економічну діяльність на базі державної власності; *державних установ*, пов’язаних, як правило, із наданням соціальних та духовних послуг; *державних організацій*, що зазвичай виконують організаційні функції в різних соціальних сферах.

Найістотніша ознака державних органів – наявність **державно-владних повноважень**, що знаходять вираз в їх компетенції і практично реалізуються у владно-управлінських рішеннях, які вони приймають. Державно-владні повноваження закріплюються в юридично обов’язкових нормативних та індивідуальних правових актах, що видаються державними органами від імені держави, а також проявляються у конкретних вжитих діях і заходах. На виконання ухвалених рішень державні органи наглядають за неухильним дотриманням вимог, що містяться в даних актах, забезпечують захист цих вимог від порушень шляхом застосування різноманітних заходів виховання, переконання, роз’яснення і заохочення, а в необхідних випадках і державного примусу.

Для реалізації державних функцій державні органи наділяються державно-владними повноваженнями як зовнішнього, так і внутрішнього характеру. Їх діяльність втілюється в правових формах, а акти, які вони приймають, мають ієрархію за юридичною силою і значенням. Державні органи здійснюють правотворчу, правозастосовчу і правоохоронну діяльність, в процесі якої спираються на інтелектуальну, організаційну, матеріальну і примусову силу держави.

Отже, **державний орган** – це засноване в структурі держави у встановленому порядку утворення, що має власну компетенцію і наділене владними повноваженнями по здійсненню визначеного виду

державної діяльності та характеризується завданнями, функціями, структурними особливостями, формами і методами.

Сукупність усіх органів держави утворює **державний апарат**. Органи держави, що характеризуються однаковим організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій, позначають поняттям “**ланка державно-управлінської системи**” або “**ланка державного апарату**” (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо). Під **рівнем управління** розуміється послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим знизу вгору, тобто за ієрархією.

Як складники державного апарату органи держави залежно від класифікаційного критерію можуть бути розподілені на *види*:

- за характером і змістом діяльності: законодавчі, органи виконавчої влади, органи судової влади;
- за способом утворення: первинні та похідні;
- за складом: одноособові та колегіальні;
- за територією, на яку поширюються їх повноваження: центральні (загальні) та місцеві (локальні);
- за часом функціонування: постійні та тимчасові.

Оснoву організаційної структури державного управління становить **система органів виконавчої влади**, яка, виконуючи певну частину повноважень держави, здійснює функції, пов'язані з реалізацією положень конституції держави, її законів та інших нормативних актів. Ця система являє собою найбільш об'ємну і складну частину державного апарату, що зосереджує в собі майже всю управлінську інформацію і найважливіші засоби державного примусу. Таке становище органів виконавчої влади зумовлено тим, що вони покликані здійснювати безпосередні управлінські впливи на суспільні процеси, свідомість, поведінку та діяльність людей.

Система органів виконавчої влади включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

- 1) вищий рівень – Кабінет Міністрів України;
- 2) центральний рівень – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (агентства, інспекції, служби);
- 3) місцевий, або територіальний, рівень, на якому діють:
 - органи виконавчої влади загальної компетенції – обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;

– органи спеціальної – галузевої та функціональної компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центральному, і місцевому органу виконавчої влади.

При цьому відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [15].

Об’єктами управлінської діяльності органів виконавчої влади є ті суспільні відносини, види діяльності й соціальні ролі, які безпосередньо пов’язані з відтворенням матеріальних і духовних продуктів та соціальних умов життєдіяльності людей. Традиційно за об’єктною основою в організаційній структурі державного управління розрізняють наступні сфери (галузі): а) економічні процеси; б) соціально-культурні процеси; в) адміністративно-політичні процеси.

Галузеве управління передусім належить до компетенції міністерств, а в областях, районах, містах – відповідних регіональних органів виконавчої влади. Для нього характерні вертикальні (лінійні) правові відносини, інакше кажучи, відносини прямої підпорядкованості, які утворюються між органами управління і керованими об’єктами.

В Україні державне управління в галузі адміністративно-політичної діяльності розповсюджується на оборону, національну безпеку, внутрішні справи, закордонні справи, юстицію.

1.1.2. Зміст та особливості управління у сфері внутрішніх справ держави

Органи системи МВС України посідають одне з провідних місць у системі органів виконавчої влади держави. З одного боку, вони є галузевою підсистемою державного управління (а саме: належать до галузі адміністративно-політичної діяльності держави), а, з іншого – одним із найбільш важливих суб’єктів правоохоронної діяльності.

Категорія “органи внутрішніх справ” є широко розповсюдженою у правовій науці, в нормативно-правових актах, у практичній

діяльності правоохоронних органів. Але до останнього часу в українському законодавстві термін “органи внутрішніх справ” свого визначення не мав, а правовий статус цих органів не було закріплено.

Визначальним щодо цього терміна є поняття “сфера внутрішніх справ”, але воно може настільки широко розумітися, що дозволить віднести до державних органів, задіяним у цій сфері, більшість органів виконавчої влади. Так, історично під внутрішніми справами розуміли велику кількість сфер суспільного життя, що не охоплювалися поняттям “зовнішні справи”. Відповідно до внутрішніх справ належали економічна, соціальна, освітянська, медична, правоохоронна та інші складники діяльності держави. У свою чергу, говорячи про зовнішні справи, мали на увазі виключно іноземні, закордонні справи. Таке бачення напрямів діяльності держави зберігалось досить тривалий час [16].

У Російській імперії, до складу якої входила й Україна, управління у сфері внутрішніх справ як галузь державного управління виникло у 1802 р. за царювання Олександра І. Тоді для вдосконалення системи державного управління було створено вісім міністерств, серед них і міністерство внутрішніх справ, яке через підпорядкованих йому губернаторів здійснювало адміністративно-політичний контроль за населенням і територією всієї Російської імперії, охороняло громадський порядок і безпеку, провадило боротьбу зі злочинністю. Крім цього, відало промисловістю, торгівлею, шляхами, поштою, медичними установами, місцями ув'язнення, піклувалося про розвиток “добрих звичаїв”. Міністру внутрішніх справ ставилося в обов'язок дбати про добробут народу, спокій, тишу і благоустрій всієї імперії [17, с. 514].

Упродовж двох століть термін “внутрішні справи” на теренах Російської імперії (а потім і СРСР) традиційно зберігався. І хоча в радянські часи органи внутрішніх справ також виконували багато не властивих правоохоронним органам функцій, зміст цієї галузі державної діяльності з часом поступово трансформувався і отримав суто правоохоронний характер. Так, у 20-ті роки минулого століття на ці органи виконавчої влади покладалися обов'язки сприяння таким відомствам, як Народний Комісаріат продовольства, Народний Комісаріат фінансів, Народний Комісаріат освіти, Народний Комісаріат охорони здоров'я та Народний Комісаріат шляхів

сполучень [18, с. 90]. До того ж існувало безліч обов'язкових постанов місцевих рад і виконкомів різного рівня, виконання яких покладалося на міліцію: заборона ходити у вечірній та нічний час вулицями; освідування комсомолок “щодо цнотливості”; виведення до зазначеного терміну тарганів, клопів та інших шкідливих комах; покладання на міліцію спостереження за тим, щоб приватні домовласники стежили, аби гусінь не перепозвала з одного саду в інший тощо [19, с. 241]. Також слід пам'ятати, що, будуючи радянську владу та займаючись багатьма іншими внутрішніми справами, Народний комісаріат внутрішніх справ (НКВС, потім МВС) на основі праці ув'язнених аж до 60-х рр. XX ст. залишався найбільшим промисловим і будівельним міністерством.

Водночас, починаючи з 60-х рр. минулого століття, управління внутрішніми справами в СРСР спрямовується насамперед на охорону громадського порядку та боротьбу з правопорушеннями. Забезпечення громадського порядку визнається однією з найважливіших державних функцій. Як зазначалося в підручнику 70-х років XX ст. “Радянське адміністративне право” під редакцією В.М. Манохіна, галузь внутрішніх справ охоплює також діяльність державних органів, наприклад, з обліку автотранспортних засобів, обліку вогнепальної зброї, управління виконавчо-трудовими установами, оформлення дозволів на в'їзд у СРСР та виїзд тощо. Але й ця діяльність, наголошувалося у цьому підручнику, спрямована в цілому на забезпечення громадського порядку [20, с. 454].

Зазначимо, що від часу створення СРСР й фактично до ухвалення нової Конституції цієї держави у 1977 р., в нормативно-правових актах Радянського Союзу громадський порядок розумівся як “революційний порядок” із всездозволеністю диктатури пролетаріату.

При цьому радянськими правознавцями таке соціальне явище розглядалося у широкому та вузькому змісті. “Під громадським порядком у широкому, соціальному аспекті розуміється система сформованих фактичних суспільних відносин як результат розстановки класових сил, соціального розвитку в той чи інший період. Однак у системі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин і, відповідно, в науці адміністративного права поняття громадського порядку має більш вузький зміст. Радянсь-

кий громадський порядок – це система суспільних відносин, спрямованих на забезпечення охорони життя, здоров'я, прав і законних інтересів громадян, створення умов громадського спокою і в зв'язку з цим можливостей для нормального функціонування установ, підприємств та організацій” [20, с. 454–455]. В іншому підручнику з адміністративного права тих років зауважувалося: “Охорона громадського порядку має на меті захистити суспільство, громадян від протиправних дій, створити необхідні умови, нормальну обстановку в громадських місцях для роботи і відпочинку радянських людей. Забезпечення порядку необхідно також при стихійних лихах, пожежах, аваріях електромережі, водопроводу та інших подібних надзвичайних обставинах” [22, с. 514–515].

У сучасній юридичній літературі також не склалося єдиної думки щодо поняття громадського порядку й не проведено чіткого розмежування таких суспільних відносин від інших. Одні науковці ототожнюють громадський порядок із поняттям правопорядку (тобто особливим станом суспільних відносин, упорядкованих нормами права), інші – розуміють під ним певну поведінку людей в громадських місцях (тобто у місцях спілкування людей з метою задоволення різноманітних життєвих потреб), треті – пов'язують це поняття з громадськими відносинами, які забезпечують створення нормальних умов для діяльності громадян, підприємств, установ, організацій [23, с. 166]. Громадський порядок у найширшому (соціально-політичному) аспекті представники юридичної науки пропонують іменувати державним порядком, маючи на увазі державний та суспільний устрій, що склалися, а у більш вузькому розумінні – розглядати його як певну сукупність відносин, що виникають в окремих сферах суспільного життя. При цьому, основу громадського порядку в широкому розумінні становить правопорядок, а основу громадського порядку у вузькому розумінні – відносини, що складаються головно у громадських місцях.

Спираючись на чинне законодавство та практику діяльності правоохоронних органів, українські правознавці роблять висновок, що змістом громадського порядку є такі системи суспільних відносин:

- що забезпечують життя, здоров'я, честь і гідність громадян;
- забезпечують збереження власності;
- забезпечують нормальну діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян [23, с. 170].

Отже, у правоохоронному аспекті під *громадським порядком* слід розуміти врегульовану правовими, моральними та іншими соціальними нормами частину суспільних відносин, які становлять режим життєдіяльності населення, забезпечують недоторканність життя, здоров'я, прав та свобод людини і громадянина, людської честі та гідності, усіх форм власності, створюють максимально сприятливі умови для нормального та безперервного функціонування підприємств, установ, організацій, діяльності посадових осіб і громадян.

Із цього випливає, що до суспільних відносин, пов'язаних із громадським порядком, слід віднести громадську безпеку, громадський благоустрій та внутрішній розпорядок на підприємствах. При цьому, найбільш близькою до громадського порядку є сфера громадської безпеки.

Перебуваючи в тісному діалектичному зв'язку, громадський порядок і громадська безпека є самостійними категоріями, що мають як спільні, так і відмінні риси, тому їх зміст не слід отожднювати. Громадська безпека являє собою елемент, складник, одну зі сфер національної безпеки й знаходить вираз у рівні захищеності особи, суспільства й держави переважно від внутрішніх загроз загальнонебезпечного характеру. Як зазначає І.П. Голосніченко, громадська безпека охоплює такі відносини, які попереджують або усувають ті шкідливі для життя та здоров'я людини наслідки, що можуть бути заподіяні унаслідок дій людей або штучним чи природним джерелом підвищеної небезпеки [24, с. 20–21]. Найважливішою рисою громадської безпеки є урегульованість дій конкретних осіб, що виконують відповідні операції з джерелами підвищеної небезпеки.

Щодо умов надзвичайних ситуацій В.В. Гушчін визначає громадську безпеку як стан, викликаний такими ситуаціями, суспільними відносинами, що регулюються системою правових, організаційних і юридично-технічних норм, з метою попередження, припинення і ліквідації (локалізації) потенційної і реальної загрози життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави [25, с. 29].

До сфери громадської безпеки відносять суспільні відносини, пов'язані з дотриманням правил, що забезпечують безпеку дорожнього руху і пішоходів; правил здійснення будівельних і ремонтних робіт у громадських місцях; правил протипожежної безпеки;

правил боротьби зі стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями; правил користування предметами, які підпадають під ліцензійно-дозвільну систему (правил придбання, збереження та перевезення вогнепальної зброї, вибухових матеріалів). Громадська безпека залежить від низки інших чинників, зокрема й від стану правопорядку, благоустрою населених пунктів, влаштування об'єктів життєзабезпечення [26, с. 352]. Отже, **громадську безпеку** слід розглядати як систему суспільних відносин, які утворюються відповідно до правових, технічних, екологічних, будівельних та інших норм при використанні об'єктів та предметів, що становлять підвищену небезпеку для людей та суспільства в цілому, або при настанні особливих умов у зв'язку зі стихійними лихами або іншими надзвичайними обставинами природного, соціального або техногенного характеру.

Деякі сучасні дослідники, характеризуючи громадський порядок як правову категорію, фактично не вбачають відмінностей між ним та громадською безпекою, вживаючи ці поняття як синоніми [27, с. 674]. Водночас суттєва різниця між цими соціально-правовими категоріями пов'язана з нормативними засобами регулювання зазначених явищ: якщо громадська безпека регулюється в тому числі й техніко-юридичними нормами, то при регулюванні у сфері охорони громадського порядку технічні норми й правила не застосовуються.

До того ж порушення тільки громадського порядку не буде пов'язане з посяганням на життєво-важливі інтереси суспільства, оскільки небезпекою для соціальної системи є лише те, що стримує або припиняє її розвиток. Утім, про посягання на громадську безпеку можна говорити лише в тому випадку, коли наслідки порушення громадського порядку здатні викликати ланцюг нерегульованих соціальним середовищем змін, що загрожують життєво важливим інтересам суспільства [28]. Водночас, громадський порядок неминуче буде порушений, якщо має місце вчинення будь-якого правопорушення: це може бути і злочин, і цивільно-правовий делікт, або просто аморальна поведінка.

Незважаючи на зазначені вище відмінності, поняття “громадський порядок” і “громадська безпека” тісно взаємопов'язані і взаємозумовлені, адже ці соціальні явища спрямовані на встановлення належного, що задовольняє потреби громадян і суспільства,

соціального порядку, а порушення норм одного з них неминуче призводить до порушення норм іншого. Під цими категоріями розуміється певний позитивний стан, що існує в суспільстві, забезпечення якого гарантує уникнення певних небезпек як перед суспільством, так і перед окремими громадянами. Тому, будучи органічно взаємопов'язаними між собою соціальними явищами, громадський порядок і громадська безпека зумовлюють єдність комплексу здійснюваних заходів щодо їх забезпечення, захисту та охорони.

Поняття “громадський порядок” і “громадська безпека” у свідомості пересічного громадянина асоціювалися насамперед із діяльністю органів внутрішніх справ і, відповідно, головного у сфері внутрішніх справ державного органу – Міністерства внутрішніх справ України.

Сфера внутрішніх справ держави є багатоструктурною. Вона містить кілька складних груп суспільних відносин, пов'язаних із захистом прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань; протидією злочинності, забезпеченням публічного порядку, громадської безпеки та безпеки дорожнього руху, здійсненням оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування правопорушень; здійсненням ліцензійно-дозвільної діяльності; забезпеченням реєстраційної та міграційної роботи; а також у сферах захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, цивільного захисту та міграції (імміграції та еміграції).

Як наслідок правоохоронна діяльність охоплює не якийсь певний вид суспільних відносин, а систему зв'язків та відносин, що виникають у різноманітних галузях соціуму, який закономірно та цілеспрямовано прагне правопорядку і задовольняє свої потреби в останньому за допомогою відповідного управління. Отже, головна особливість правоохоронної діяльності полягає в її багатооб'єктній спрямованості [29, с. 31].

Суспільні відносини, що виникають у процесі діяльності державних органів у сфері внутрішніх справ, за своєю суттю близькі, схожі, споріднені. Об'єктивно існуючий зв'язок та специфіка цих суспільних відносин потребують об'єднання їх в одну галузь.

Зазначене дозволяє розглядати сферу внутрішніх справ як самостійний об'єкт державного управління, тобто комплекс

суспільних відносин, що виступає як керована підсистема. Специфічні властивості суспільних відносин, що складаються у сфері внутрішніх справ, зумовлюють існування управління внутрішніми справами як особливої сфери, яка відрізняється від інших сфер та галузей державного управління.

Як наголошують щодо цього автори підручника “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, хоча управління у сфері внутрішніх справ, так само як і управління в інших галузях суспільного життя, являє собою цілеспрямовану організувальну діяльність, володіє загальними для всієї системи державного управління рисами та принципами, але реалізація останніх має свої особливості, зумовлені специфікою суспільних відносин, що утворюються у сфері внутрішніх справ, її правоохоронним характером, цілями та сутністю управління [30, с. 15].

Управління у сфері внутрішніх справ спрямовано на втілення в життя законів і підзаконних актів; профілактику правопорушень; створення фізичним та юридичним особам умов для реалізації їх прав і покладених на них обов’язків; виховання у громадян правосвідомості, поваги до норм права і загальнолюдських моральних підвалин [31, с. 190].

Сутність управління у сфері внутрішніх справ та його специфіка полягає в тому, що воно не тільки являє собою цілеспрямовану організувальну діяльність відповідних органів виконавчої влади держави, але й охоплює безпосередню практичну охорону прав і свобод громадян, забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, надання відповідних адміністративних послуг тощо.

У загальному вигляді до об’єктів управління у сфері внутрішніх справ належать: особистість – її права і свободи; суспільство – його матеріальні та духовні цінності; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність.

Зміст управління у сфері внутрішніх справ визначається характером і особливостями суспільних відносин, що складають об’єкт управлінського впливу, тобто специфіка об’єкта визначає і особливості управління в цій сфері. Його вирізняє: 1) динамізм функціонування; 2) значно більший порівняно з іншими сферами управління обсяг державно-владних примусових повноважень; 3) профілактична спрямованість; 4) поєднання централізму і

децентралізму; 5) особливості служби в органах системи МВС [32, с. 515].

Більшість суб'єктів управління у сфері внутрішніх справ виступають як представники влади, що наділені правом давати в межах своїх повноважень розпорядження, висувати вимоги, обов'язкові для всіх громадян і посадовців, вживати заходів адміністративного примусу (адміністративно-запобіжних заходів, заходів адміністративного припинення і адміністративно-процесуального забезпечення та адміністративних стягнень). Ряд суб'єктів управління в цій сфері можуть здійснювати оперативно-розшукові, кримінально-процесуальні дії.

Управлінські відносини у сфері внутрішніх справ переважно є відносинами “влади-підкорення”. Разом із тим існують і такі, що характеризуються рівністю їх учасників. Наприклад, відносини органів системи МВС з іншими державними органами, з якими здійснюється взаємодія щодо охорони громадського порядку та зміцнення законності, з громадськими формуваннями, що беруть участь в охороні правопорядку. Рівність сторін має місце також і при здійсненні органами системи МВС функцій з обслуговування населення як з метою реалізації наданих фізичним та юридичним особам Конституцією і законодавством України прав й задоволення їх законних інтересів у сфері внутрішніх справ (як-от, надання адміністративних послуг у сфері безпеки дорожнього руху, у міграційній сфері, у сфері дозвільної системи), так і щодо надання невідкладної допомоги громадянам, потерпілим від нещасних випадків або від злочинних посягань тощо.

Управління внутрішніми справами характеризується високою службовою дисципліною, наявністю єдиноначальності та колегіальності, а також іншими особливостями, зокрема тим, що більшість суб'єктів управління не тільки організують, а й безпосередньо практично здійснюють правоохоронну діяльність.

Управління внутрішніми справами як галузь державного управління базується на його загальних принципах, у цій сфері діють принципи, що стосуються окремих напрямів діяльності у сфері внутрішніх справ.

Отже, *управління у сфері внутрішніх справ України – це практичний, організаційний та регулювальний вплив органів системи МВС України на суспільну та приватну життєдіяльність фізичних*

та юридичних осіб з метою впорядкування, збереження або перетворення суспільних відносин у сферах:

забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

1.1.3. Суб'єкти управління у сфері внутрішніх справ України

Відповідно до п. 17 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку [33]. Забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та спокою належить до кола завдань публічної адміністрації: Президента України як гаранта державного суверенітету та додержання прав людини і громадянина, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування. Отже, забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та спокою громадян в широкому розумінні є завданням як державних, так і недержавних організацій.

Основним суб'єктом управління внутрішніми справами є держава, яка здійснює свої функції в цій галузі через органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а також їх посадових осіб.

При цьому суб'єктів, уповноважених від імені держави здійснювати управління у сфері внутрішніх справ, слід розділити на загальні та спеціальні. Загальні суб'єкти управління у сфері внутрішніх справ наділені повноваженнями щодо визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, визначають стратегію

державного управління у зазначеній сфері як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, мають відповідні повноваження та вирішують переважно законодавчо закріплені завдання у сфері внутрішніх справ. До них зокрема належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України.

Стосовно повноважень у сфері внутрішніх справ *Верховну Раду України* слід розглядати як вищий законодавчий орган держави, що розробляє й ухвалює закони та інші нормативні акти щодо здійснення державного управління у цій сфері.

До функцій парламенту зі здійснення державного управління у сфері внутрішніх справ належать: регулятивна, кадрова, контрольна та установча функції.

Регулятивна функція Верховної Ради України полягає у правовому (законодавчому) врегулюванні організації й діяльності системи органів державного управління у сфері внутрішніх справ.

Кадрова функція Верховної Ради полягає, відповідно до ч. 4 ст. 114 Конституції України, у призначенні Міністра внутрішніх справ України за поданням Прем'єр-міністра України, а також, відповідно до п. 12 ст. 85 Конституції України, вирішенні питання про його відставку [33].

Контрольну функцію Верховна Рада України виконує безпосередньо або через утворювані нею органи. Парламент здійснює контроль: за забезпеченням конституційних прав, свобод і обов'язків громадян України; додержанням законів та інших актів, які ухвалює Верховна Рада України; виконанням загальнодержавних програм і бюджету; діяльністю органів, а також посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує.

Відповідно до ст. 101 Конституції України парламентський контроль за діяльністю органів державного управління щодо дотримання прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини [33].

Установча функція в діяльності Верховної Ради щодо системи державного управління у сфері внутрішніх справ полягає у праві затверджувати загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України [34].

Згідно зі ст. 102 Конституції України *Президент України* є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного

суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до п. 1 ч. першої ст. 106 Конституції України поряд із державною незалежністю та правонаступництвом держави Президент України забезпечує національну безпеку України [33], складником якої виступає громадська безпека. Він визначає основні напрями діяльності держави із захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Голова держави видає укази з питань забезпечення громадської безпеки при настанні подій, що загрожують життю і безпеці громадян, нормальній діяльності державних органів, а також при виникненні особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення, потребують проведення аварійно-рятувальних і відбудовних робіт, а також вводить на території України чи в окремих її місцевостях надзвичайний стан з негайним інформуванням про це Верховної Ради України [35]. Президент України вживає також інших організаційно-правових заходів, спрямованих на забезпечення громадської безпеки, приймає стратегічні й оперативні рішення щодо цього.

Щодо ролі Президента України в державному управлінні слід погодитися з думкою В.Я. Малиновського, який зауважує, що формально сьогодні Президент України не є главою виконавчої влади, хоча глава держави, який обирається безпосередньо народом, не лише представляє державу, а й напряду належить до виконавчої влади [36].

Як вважає відомий український юрист, професор В.М. Шаповал, поєднання функцій Президента України зі сферою виконавчої влади не в останню чергу забезпечується існуванням такого органу, як *Рада національної безпеки і оборони України* і його головуванням у цьому органі [37, с. 34]. Адже до компетенції цього конституційного координаційного органу, що здійснює важливі функції із забезпечення громадської безпеки, зокрема віднесено координацію та контроль діяльності органів виконавчої влади з протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю з питань національної безпеки і оборони, а також організацію

захисту населення та забезпечення його життєдіяльності, охорону життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [38].

Ст. 107 Конституції України зокрема визначає: “Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України. До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України. Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України” [33].

Функції забезпечення реалізації Главою держави своїх конституційних повноважень здійснює Адміністрація Президента України. У ст. 106 Конституції України закріплено положення, згідно з яким Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України [33].

Уряд України відповідно ст. 1 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” від 27 лютого 2014 р. № 794-VII є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він здійснює виконавчу владу, в тому числі й у сфері внутрішніх справ, безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [39]. Кабінет Міністрів України, якому належить провідна роль у безпосередньому здійсненні державного управління, в тому числі й у сфері внутрішніх справ, спрямовує свою діяльність на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Уряд України має найширші виконавчі, управлінські повноваження в силу того, що Конституція України не обмежує їх “закри-

тим” переліком. Цьому органу держави надано конституційну презумпцію компетенції у вирішенні всіх питань загальнодержавного характеру [40, с. 27].

Кабінет Міністрів як орган загальної компетенції реалізує численні та різноманітні функції. Здійснюючи державне управління у сфері внутрішніх справ, Уряд України зокрема вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості, а також щодо забезпечення національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади у зазначеній сфері [33, ст. 116].

Відповідно до ст. 19 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” діяльність Уряду спрямовується на вирішення питань державного управління у сфері законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв’язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності [39].

Проте цей перелік повноважень Кабінету Міністрів України, визначений положеннями Конституції України, не є вичерпним. Більш детально повноваження вищого органу системи виконавчої влади у сфері внутрішніх справ визначають норми законів України “Про Національну поліцію”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про запобігання корупції”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про правовий режим надзвичайного стану”, “Про дорожній рух”, “Про громадянство України”, “Про імміграцію”, “Про державний кордон України”, “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, а також Кодексу цивільного захисту України та інших нормативно-правових актів.

Згідно зі ст. 20 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” до основних повноважень Уряду України щодо управління внутрішніми справами держави слід віднести:

у сферах законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина:

вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров’я людини та громадянина від протиправних посягань,

охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби зі злочинністю, запобігання і протидії корупції;

організацію фінансового і матеріально-технічного забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціального захисту працівників зазначених органів та членів їхніх сімей;

забезпечення координації й контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції;

у сфері ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій:

забезпечення здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, прийняття рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха;

у сфері національної безпеки:

здійснення заходів щодо охорони та захисту державного кордону України, зміцнення національної безпеки України, розроблення та затвердження державних програм з цих питань;

здійснення керівництва єдиною системою цивільного захисту України [39].

Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з міністерствами, зокрема МВС України, та іншими центральними органами виконавчої влади регламентуються положеннями ст. 21 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”:

1. Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина.

2. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому.

3. Питання діяльності міністерств у Кабінеті Міністрів України представляють відповідні міністри.

4. Діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, спрямовується і координується міністрами. Питання діяльності таких центральних органів виконавчої влади представляють відповідні

міністри, до сфери спрямування і координації яких належать ці органи.

5. Кабінет Міністрів України затверджує граничну чисельність працівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України для утримання органів виконавчої влади.

6. Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремі частині.

7. Кабінет Міністрів України призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Прем'єр-міністра України:

1) керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України;

2) відповідно до закону членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України;

3) перших заступників і заступників міністрів;

4) перших заступників і заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади.

8. Особливості відносин Кабінету Міністрів України з окремими центральними органами виконавчої влади можуть визначатися законами України [39].

Крім того, згідно з ч. 1 ст. 27 згаданого Закону Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, в тому числі з питань законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки [39].

Питання, що належать до компетенції Кабінету Міністрів України, в тому числі й у сфері внутрішніх справ, розглядаються на його засіданнях, а також Прем'єр-міністром, першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами, урядовими комітетами та іншими утворюваними ним органами.

Так, з метою підвищення ефективності урядової діяльності та координації роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у відповідних сферах діяльності у структурі Кабінету Міністрів запроваджено урядові

комітети. Постановою КМУ “Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу” від 11 травня 2016 р. № 330 створено п’ять урядових комітетів, серед яких є й Урядовий комітет з питань економічної, фінансової та правової політики, розвитку паливно-енергетичного комплексу, інфраструктури, оборонної та правоохоронної діяльності. Головою цього комітету призначено першого віце-прем’єр-міністра України, його заступником став віце-прем’єр-міністр України. Також у комітет увійшли серед інших міністр оборони, міністр внутрішніх справ, міністр юстиції [41].

До повноважень цього урядового комітету належать: попередній розгляд і схвалення концепцій проектів нормативно-правових актів, що підлягають розробленню; розгляд та остаточне врегулювання розбіжностей, які виникають при розробці проектів документів чи прийнятті інших рішень; схвалення проектів нормативно-правових актів та інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів; розгляд інших питань, пов’язаних із формуванням та реалізацією державної політики у сфері оборонної та правоохоронної діяльності.

Крім Уряду України безпосереднє виконання функцій держави у сфері внутрішніх справ здійснюють також інші *органи виконавчої влади*. Адже, як наголошував адміністративіст В.Б. Авер’янов, суть виконавчої влади полягає в тому, що у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку [42, с. 251]. Здійснюючи керівництво дорученими сферами, органи виконавчої влади несуть відповідальність за стан їх розвитку перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України.

При цьому всі органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління у сфері внутрішніх справ, можна розділити на такі групи.

1. Уряд України як орган загальної компетенції, що здійснює загальне керівництво та забезпечує координацію всієї системи державного управління внутрішніми справами.

2. Центральні органи виконавчої влади, які поряд зі своїми основними функціями виконують певні функції щодо реалізації

державної політики у сфері внутрішніх справ у межах повноважень своїх підприємств, установ і організацій (наприклад, Міністерство фінансів, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство інфраструктури, Міністерство аграрної політики та продовольства та деякі інші).

3. Правоохоронні органи, в обсязі повноважень яких функції щодо реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ посідають значне місце й діяльність яких спрямована на охорону права від будь-яких порушень. До таких органів державної влади слід віднести: суди, прокуратуру, органи служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, Управління державної охорони України, органи юстиції та деякі інші.

4. Державні органи, спеціально створені для здійснення функцій з формування та/або реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ. Ці органи є *спеціальними суб'єктами управління у сфері внутрішніх справ*.

Діяльність спеціальних суб'єктів управління – *органів системи МВС* – містить у собі організаційно-правові форми, що характеризуються специфічними ознаками й призначенням, а саме: адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та виконавчу функції.

Усі ці функції нерозривно пов'язані між собою й утворюють єдиний комплекс діяльності органів системи МВС у відповідній сфері державного управління. Саме через здійснення цими державними органами зазначених спеціальних (основних) функцій розкривається зміст державного управління у сфері внутрішніх справ.

Прикладом законодавчого визначення спеціальних суб'єктів управління у сфері внутрішніх справ є, зокрема, Закон України “Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів” від 8 липня 2011 р. № 3673-VI, в якому під спеціальними суб'єктами забезпечення громадського порядку та громадської безпеки розуміються Національна поліція та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, які у встановленому законодавством порядку та у межах своєї компетенції відповідають за забезпечення громадського

порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольного матчу [43].

Державні органи виконавчої влади є основним, але не єдиним засобом реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ. *Органи місцевого самоврядування* також мають певні повноваження у вказаній сфері державного управління адже можливість їх бути носіями управлінських функцій пояснюється їх особливим місцем у механізмі управління будь-якої демократичної, соціальної, правової держави. Як зазначається в Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Верховною Радою України 15 липня 1997 р., місцеве самоврядування, означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом [44]. Фахівець у галузі конституційного права О.Ф. Фрицький наголошує, що навряд чи на практиці можна провести чітку межу між функціями державного управління і місцевого самоврядування, оскільки ці органи зазвичай здійснюють не лише місцеві функції, але й вирішують певне коло завдань, які випливають з централізованого державного управління [45, с. 516].

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян визначено у ст. 38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР.

До власних (самоврядних) повноважень цих виконавчих органів у зазначеній сфері зокрема належать:

– підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов;

– сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикоруп-

ційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України;

- внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень;

- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, вирішення питань про чисельність працівників такої служби, витрати на їх утримання, зокрема щодо матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов;

- створення в установленому порядку комунальних аварійно-рятувальних служб;

- створення резервного фонду для ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

- розроблення та здійснення заходів щодо матеріально-технічного забезпечення діяльності комунальних аварійно-рятувальних служб;

- організація в установленому порядку навчання особового складу комунальних аварійно-рятувальних служб та аварійно-рятувальних служб громадських організацій.

До делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян належать:

- вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей;

- вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку;

- розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій

та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності.

До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян належить:

- утворення служб у справах дітей та спостережної, спрямування їх діяльності;
- сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи;
- вирішення спільно з відповідними органами Національної поліції питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських [46].

Водночас, слід констатувати, що механізм реалізації більшості з наведених повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на сьогодні законодавчо не визначено.

Уважаємо за потрібне наголосити, що державна система забезпечення громадського порядку і безпеки не може успішно функціонувати без допомоги і сприяння громадських об'єднань і громадян, що на добровільних засадах беруть участь у реалізації цієї важливої державної функції.

Ст. 1 Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” від 22 червня 2000 р. № 1835-III зазначає: “Громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин (далі – громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону)” [47]. Такі громадські формування можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані

загони (групи) сприяння Національній поліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо.

При цьому, відповідно до ст. 3 вказаного Закону, координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, а їх повсякденна (оперативна) діяльність організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції, підрозділами Державної прикордонної служби України [47].

Також зауважимо, що права та обов'язки громадян України, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій визначено Кодексом цивільного захисту України. Зокрема, завдання і обов'язки суб'єктів господарювання у зазначених сферах наведено у ст. 20, а права та обов'язки громадян – відповідно у ст. 21 цього Кодексу [48]. При цьому аналіз наведених у Кодексі повноважень громадян та недержавних структур у сфері цивільного захисту населення свідчить, що їх основна спрямованість полягає в запобіганні надзвичайним ситуаціям та їх недопущенні.

Крім того, ч. 1 ст. 14 Закону України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р. № 2625-III визначає, що органу самоорганізації населення як представницькому органу, що створюється жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, у межах території його діяльності під час його утворення можуть надаватися такі повноваження у сфері внутрішніх справ:

- організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо ліквідації наслідків стихійного лиха із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт;

- надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організовувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;

- сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку [49].

Отже, більшість суб'єктів управління у сфері внутрішніх справ є представниками влади, наділеними правом надавати в межах своїх повноважень розпорядження, висувати вимоги, обов'язкові для всіх громадян і посадовців. Вони можуть застосовувати заходи адміністративного примусу (адміністративно запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення й адміністративно-процесуального забезпечення та адміністративні стягнення). Деякі суб'єкти управління у цій сфері вправі провадити оперативно-розшукові та кримінально-процесуальні дії.

Водночас, як справедливо зазначає В.М. Бевзенко, в умовах адміністративної реформи та ринкових перетворень в економіці зростає активність недержавних формувань і структур, які беруть дедалі більшу участь в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами, у розв'язанні політичних, господарських і соціально-культурних проблем [50, с. 211].

1.1.4. Сучасна модель системи Міністерства внутрішніх справ України

Спеціальними суб'єктами управління у сфері внутрішніх справ є органи системи МВС, які є складовою державних органів виконавчої влади та посідають одне з центральних і значущих місць у системі правоохоронних органів України. Як частина виконавчої гілки державної влади вони виконують найбільший обсяг роботи у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, охорони правопорядку, забезпечення громадської безпеки, щодо запобігання правопорушенням, їх виявлення і припинення. При цьому надані їм повноваження органи системи МВС повинні реалізовувати, виходячи з пріоритетності прав і свобод людини. Крім того, в умовах бойових дій на Сході країни значно підвищується роль цих державних органів як важливого складника сектору національної безпеки і оборони.

Необхідність створення сучасної системи МВС європейського рівня, без чого неможлива розбудова демократичної правової держави, постала вже з моменту отримання Україною незалежності. Адже у спадок від радянської системи молода держава отримала авторитарну державоцентричну мілітаризовану модель органів внутрішніх справ, яка характеризувалася жорсткою ієрархічністю,

політичною ангажованістю та орієнтувалася в повсякденній діяльності не на служіння суспільству, а на репресивні форми соціального контролю. Крім того, на діяльності органів внутрішніх справ України негативно позначалися кризові явища, що відбувалися в пострадянському суспільстві. Цей вплив посилювався надмірною перевантаженістю зазначених органів, що певною мірою було пов'язано з виконанням ними багатьох функцій, які безпосередньо не стосувалися охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Як наслідок, реальною роботою, пов'язаною із захистом життя, здоров'я, прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, займалася менша частина цих правоохоронних органів. Також недосконалість структури органів внутрішніх справ і організації управління нею призводили до неузгодженості дій численних підрозділів і ланок управління та паралелізму у виконанні функцій.

З метою подолання зазначених проблем, постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456 було ухвалено Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ. Розроблення цієї Концепції базувалося, зокрема, на таких принципах:

проведення діяльності органів внутрішніх справ *виключно* з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань;

пріоритетної орієнтації діяльності кожної служби і підрозділу незалежно від їх функціональної спеціалізації на вирішення завдань боротьби із злочинністю і забезпечення громадської безпеки [51].

Крім того, значну роль у формуванні майбутньої політики безпеки нашої держави та у визначенні європейського вибору України стратегічним курсом її розвитку став Указ Президента України “Про затвердження Стратегії інтеграції України в Європейський Союз” від 11 червня 1998 р. № 615/98.

Утім, щодо органів системи МВС України, які за вказаною постановою Уряду перебували в стані реформування, застосовувані з часу прийняття цього нормативно-правового документа заходи щодо удосконалення їх структури та організації діяльності постійно зазнавали численних невдач, а європейська модель поліцейської організації так і не отримала належного наукового обґрунтування.

До того ж, як зауважує знаний фахівець у сфері реформування правоохоронних органів України І.В. Зозуля, невдалими виявилися й спроби розроблення нової концепції реформування МВС, якими з 2005 р. переймалися як декілька комісій при Президентові України, так і МВС України [52, с. 344].

Колишнє керівництво МВС України, наголошуючи на потребі побудови системи органів внутрішніх справ, яка б відповідала європейським стандартам і була притаманна практиці реформування більшості європейських країн, її сутність пов'язувало тільки з новою структурною моделлю, що охоплювала Національну міліцію, Слідчий комітет, Внутрішні війська, Державну службу з питань міграції, експертну службу, Державну прикордонну службу, Державну службу протипожежної охорони, а також служби забезпечення і логістики [53].

Отже, нехтування державою інтересів МВС України та й суспільства загалом, брак політичної волі до реальних змін у діяльності правоохоронних органів призвели до того, що в цілому стан системи МВС України залишався майже на тому самому рівні розвитку, що й раніше, а процес реформування набув негативних рис, перетворившись на системну імітацію реальних змін. Більше того, як наголошують фахівці з безпекознавства Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, за роки незалежності органи внутрішніх справ України не лише не були реформовані відповідно до засад демократії й верховенства права, але й перетворилися на інструмент боротьби за політичні та бізнесові інтереси, машину придушення суспільних протестів, джерело корупційних прибутків персоналу правоохоронного відомства [54, с. 3, 5].

Ще у 2010 р. у межах роботи міжнародної наукової конференції за участі експертів держав-учасниць НАТО на той час заступник Міністра внутрішніх справ України – начальник Головного штабу М.Г. Вербенський так охарактеризував орієнтири реформування органів внутрішніх справ України та місію оновленого МВС: “Реформування системи органів внутрішніх справ відбувається в період зміни політичних традицій та економічних відносин в Україні. Поряд із внутрішніми змінами на ситуацію в державі істотно впливають процеси загальносвітового характеру – глобалізація, урбанізація, міграція значних мас населення, прояви міжнародного

тероризму і транснаціональної злочинності тощо... Міністерство внутрішніх справ України повинно повною мірою відповідати за стан внутрішньої безпеки, зокрема громадської, охорону державного кордону й порятунок постраждалих від стихійного лиха і техногенних катастроф у країні. Врешті-решт варто з'ясувати: нашій державі потрібно міністерство міліції (поліції) чи саме Міністерство внутрішніх справ. З огляду на зазначене й слід окреслювати перелік функцій та завдань системи органів внутрішніх справ” [55, с. 8]. Надалі учений і практик у галузі державного управління у сфері внутрішніх справ наголошує, що метою оновлення законодавчого регулювання діяльності органів МВС України повинно бути забезпечення реалізації державної політики в сфері попередження й нейтралізації внутрішніх загроз національній безпеці; ефективна протидія злочинності; зміцнення законності та правопорядку; запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і вчасна їх ліквідація тощо. Адже така нормативно-правова база гарантуватиме належну діяльність органів внутрішніх справ України й забезпечить функціонування потужного державного устрою із захисту внутрішньої безпеки в державі [55, с. 8].

Із приходом нової влади після перемоги Революції гідності Міністерством внутрішніх справ разом із громадською Експертною радою з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ при МВС України у досить стислі строки були розроблені й ухвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України та Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [56].

Щодо оптимізації структури МВС у Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України зокрема зазначається: “МВС повинне мати таку структуру, щоб жодним чином не асоціюватися з “міністерством поліції”, виконуючи при цьому роль цивільного та відкритого Home office, в якому Служба національної поліції є лише складовою частиною. *МВС буде політичним органом управління ряду окремих служб, до складу яких можуть входити Національна поліція, Національна гвардія, прикордонна та міграційна служби, служба з надзвичайних ситуацій та інші служби* (у разі їх утворення). Головною умовою побудови управлінських взаємовідносин між МВС та службами буде фінансова та організаційно-

управлінська самостійність кожної зі служб (як окремого центрального органу виконавчої влади), отримана в результаті реформування та розроблення власної стратегії розвитку. Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ буде здійснювати спрямування та координацію діяльності таких служб” [57].

У Стратегії також наголошується, що оскільки ситуація в Автономній Республіці Крим та східних областях України показала нездатність “міністерства міліції” комплексно реагувати на загрози громадській безпеці без узгоджених дій з підрозділами Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Державної прикордонної служби України, оперативно впливати на ситуацію ресурсами територіальних управлінь, разом з демократичними засадами та самостійним статусом кожної служби у МВС існуватимуть чіткі та зрозумілі правила взаємодії між цими службами, діяльність яких координується Міністром внутрішніх справ. Такі правила в разі необхідності забезпечуватимуть злагоджену роботу різних служб для вирішення проблем на національному рівні (формування нових підрозділів та робочих груп, відрядження персоналу, послідовність дій та використання ресурсів), а також забезпечуватимуть робочу взаємодію регіональних (територіальних) представників різних служб в їх повсякденній діяльності [57].

Зазначені стратегічні орієнтири щодо реформування системи органів правопорядку було підтверджено також в Угоді про коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна”, підписаній керівниками цих фракцій 27 листопада 2014 р. [58].

Отже, відповідно до зазначених концептуальних документів було розпочато стратегічну, системну реформу МВС України, завдяки якій замість карального, репресивного органу має бути створено сучасне європейське правоохоронне відомство, місія якого – служити та захищати.

Водночас слід констатувати, що на сьогодні не усунуто деякі проблеми концептуального значення. Зокрема, до цього часу в Україні не існує законодавчого визначення поняття “органи внутрішніх справ”. Більше того, до проекту Закону “Про органи внутрішніх справ” (реєстраційний № 2561 від 6 квітня 2015 р.), прийнятого Верховною Радою України 2 липня 2015 р. й направленого на підпис Президентові України, Головою держави 7 серпня 2015 р. було застосовано право вето. На сайті Президента України з цього

приводу зауважується, що частина питань, вирішенню яких мав сприяти зазначений документ, належить до компетенції Уряду, а інша – вже врегульована іншими нормативно-правовими актами [59]. Крім того, узагальнюючи свої пропозиції 29 липня 2015 р. до згаданого Закону, Президент України запропонував відхилити його як такий, що не відповідає Конституції та іншим законам України, створює загрози національній безпеці і обороноздатності держави, не відповідає стандартам демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів держави [60].

Зауважимо, що у зазначеному законодавчому акті, ветованому Президентом України, органи внутрішніх справ України визначалися як система органів виконавчої влади та військових формувань, які беруть участь у формуванні та реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ. Ст. 4 цього Закону встановлювала, що до системи органів внутрішніх справ входять:

- 1) Міністерство внутрішніх справ України;
- 2) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України;
- 3) Національна гвардія України [60].

26 січня 2016 р. на пленарному засіданні Верховної Ради України вето Президента України подолано не було й 166 голосами народних депутатів законопроект № 2561 “Про органи внутрішніх справ” скасовано [61].

Утім, сьогодні в нормативних документах закріпився термін “органи системи МВС”. Проведений аналіз існуючих підходів до розкриття сутності категорії “**органи системи МВС**” дозволяє визначити їх як *єдину систему органів виконавчої влади та військових формувань, які є структурним елементом державної правоохоронної організації і беруть участь у формуванні та/або реалізують державну політику у сферах: захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави; протидії злочинності та іншим правопорушенням; підтримання публічної безпеки та порядку; надання поліцейських послуг; попередження й нейтралізації внутрішніх загроз національній безпеці; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту,*

захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та їх ліквідації; а також міграції та громадянства.

Водночас, виходячи із зазначеного вище, ми у своїй науковій праці пропонуємо відносити до **системи МВС**:

1) Міністерство внутрішніх справ України;
2) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України (а саме: Національну поліцію України, Адміністрацію Державної прикордонної служби України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій та Державну міграційну службу України);

3) Національну гвардію України як військове формування з право-охоронними функціями.

При цьому до загальної структури Міністерства внутрішніх справ України входять:

1) апарат Міністерства внутрішніх справ України;
2) Головний центр з надання сервісних послуг МВС та територіальні центри з надання сервісних послуг МВС як територіальні органи Міністерства внутрішніх справ;

3) навчальні заклади та науково-дослідні установи, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України;

4) заклади охорони здоров'я, установи та підприємства, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України.

1.2. Формування та реалізація державної політики у сфері внутрішніх справ України

Дотримання прав і свобод людини в Україні органічно поєднане з поняттям правової держави та прогресивним надбанням людства у сфері державотворення. Тому, ефективність гарантій основних прав і свобод людини залежить від рівня розвитку правових принципів, інститутів права та демократії, стану економіки, правотворчої атмосфери в суспільстві, рівня правового виховання і культури населення тощо.

Для реалізації інтересів суспільства в найбільш важливих галузях життєдіяльності держава розробляє та здійснює відповідну політику: економічну, соціальну, правову, правоохоронну, міжнародну тощо.

Під державною політикою розуміється відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади стосовно певного питання чи комплексу питань, яка здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства [63]. Державна політика формалізується в конкретних правових нормах і реалізується в процесі діяльності органів державної влади.

Цей термін також визначається як напрям дій, регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів стосовно певної теми, питання, що здійснюється державним органом чи його представниками [226]. Автори підручника “Державна політика” усвідомлюють під нею сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни. Визначальним для державної політики є результат її реалізації, тобто кількісний вимір її цілей [215].

Офіційне визначення терміну “державна політика” дається в рішенні Конституційного Суду України № 2-рп/99 від 2 березня 1999 року, Справа № 1-18/99 (справа про комунальні послуги), де в абз. 4 п. 2 мотивувальної частини зазначено: “Під державною політикою розуміються стратегічні напрями діяльності держави в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, правовій та інших сферах її внутрішнього життя, а також у сфері відносин з іншими державами на певну історичну перспективу. Засади внутрішньої і зовнішньої політики – це відправні ідеї, основні принципи стратегічної лінії діяльності держави у названих сферах. Вони є базою для проведення політики органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України” [344].

Визначаючи у попередньому підрозділі цієї монографії сферу внутрішніх справ, нами зазначалося, що вона включає ряд складних груп суспільних відносин, які пов’язані із захистом прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань; протидією злочинності, забезпеченням публічного порядку, громадської безпеки та безпеки дорожнього руху, здійсненням оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування правопорушень; здійсненням ліцензійно-дозвільної діяльності; забезпеченням реєстраційної та міграційної роботи; а

також у сферах захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, цивільного захисту та міграції (імміграції та еміграції). Отже можна погодитися з Т.А. Авакяном, який пропонує розуміти державну політику у сфері внутрішніх справ як певний вид або напрям державної діяльності, що здійснюється виключно уповноваженими на те суб'єктами на засадах верховенства права, законності, відповідальності, ідеалах справедливості, гуманізму з метою захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань та у спосіб, передбачений законом [345, с. 112].

Як справедливо підмічають І.Б. Коліушко та А.В. Кірмач у монографії “Система розробки і здійснення публічних політик в Україні”, визначаючи термін “державна політика”, необхідно розрізняти державну політику як напрямок (стан) розвитку держави і суспільства у визначений часовий проміжок функціонування держави, і різні види державної діяльності (процесу), які пов'язані з державною політикою, зокрема, формування державної політики (політичний процес) та її реалізацію (виконавську діяльність) [346, с. 71].

Зауважимо, що формування і координацію державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтовного аналізу та участі громадськості) визначено одним з основних напрямів Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, сформульованих в документі SIGMA “Принципи державного управління” [347].

Визначимо різницю в тлумаченні категорій “формування державної політики” та “реалізація державної політики”, скориставшись енциклопедичними джерелами.

Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає термін “формування” як похідний від терміна “формувати”. Останній для нашого випадку може мати зокрема такі значення: давати існування чому-небудь; організувати, створювати що-небудь; визначати, встановлювати, намічати що-небудь [203, с. 1329]. Отже, поняття “формування державної політики у сфері

внутрішніх справ” можна схарактеризувати як визначення, встановлення стратегічних напрямів діяльності держави у сфері внутрішніх справ.

Водночас, термін “реалізація” можна розуміти як здійснення чого-небудь, втілення в життя будь-якого плану, проекту, програми, намірів тощо [109, с. 429]. Також термін “реалізація” розглядається як похідний від терміна “реалізовувати”. Останній можна тлумачити як здійснювати, робити реальним, втілювати що-небудь у життя [203, с. 1018]. З урахуванням цього, поняття “реалізація державної політики у сфері внутрішніх справ” можна визначити як реальне здійснення, втілення в життя стратегічних напрямів діяльності держави у сфері внутрішніх справ або ж як реальне виконання будь-якого плану, проекту, програми, намірів у сфері внутрішніх справ.

Цілком очевидно, що формування державної політики, у тому числі у сфері внутрішніх справ як окремої підсистеми державного управління, має здійснюватися на основі відповідних принципів, які б давали змогу забезпечувати єдність, цілеспрямованість та ефективність цієї політики в різноманітних сферах суспільного життя. Іншими словами, основні принципи стратегічної лінії діяльності держави у відповідній сфері є основоположними засадами, які визначають сутність і загальну спрямованість державної політики у цій сфері.

Оскільки діяльність системи МВС України потребує постійної уваги в контексті її відповідності соціальним потребам, остільки реформування цієї системи, що нині триває, має ґрунтуватися на принципах, вивірених правовою практикою, зокрема принципі верховенства права як фундаментальній zasadі діяльності правоохоронних органів [348, с. 124].

Принципи формування державної політики у сфері внутрішніх справ закріплено в Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України (далі – Стратегія) та Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ (далі – Концепція), ухвалених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р [56].

Зокрема, у Стратегії зазначається, що цей документ пропонується запровадити враховуючи, що в сучасній Україні правоохоронні органи повинні бути, насамперед, сервісними службами,

котрі допомагають суспільству влаштувати безпечний та законний добробут у власній країні. Стратегія передбачає формування МВС як інституту європейського зразка та формування поліції як основного виконавця завдання щодо забезпечення безпеки населення.

Як у Стратегії, так і в Концепції передбачено, що реформування органів внутрішніх справ (системи МВС) має здійснюватись із додержанням таких принципів: верховенства права; деполітизації; демілітаризації; децентралізації; підзвітності й прозорості в роботі; тісної взаємодії з населенням і місцевими громадами; професійної підготовки персоналу.

Докладний опис цих принципів наведено в додатку 1 до Стратегії.

Верховенство права. При здійсненні своїх функцій органи системи МВС повинні діяти тільки на підставі закону, дотримуватись особистих прав громадян і не вчиняти довільних або протиправних дій.

Це також передбачає, що ті, хто створює, тлумачить або застосовує закон, самі йому підкоряються. Від персоналу органів системи МВС очікується, тим самим, що він буде надавати приклад у слідуванні законам, застосування яких він забезпечує.

Принцип верховенства права передбачає також першочергове закріплення у законодавчих актах максимально деталізованого спектру завдань, функцій та повноважень, що має зменшити ризик зловживання правоохоронцями власними дискреційними повноваженнями та як результат – мінімізувати ризик порушення закону.

Деполітизація. Сутність цього принципу полягає у вимозі до національних урядів розробити дієві механізми, що мають забезпечити недоторканність і захист системи органів системи МВС від можливого тиску з боку політичних структур та зробити мінімальним негативний вплив політичних факторів на ефективність роботи поліції.

Демілітаризація. Вихідним положенням даного принципу є розуміння того, що поліція, виконуючи у суспільстві сервісну функцію та сприймаючи громадян як клієнтів та партнерів, повинна мати іншу організаційну структуру, аніж військові підрозділи.

Проте досвід Центральної та Південно-Східної Європи вказує, що найбільш небезпечною є не стільки мілітаризована структура

поліцейських підрозділів, скільки спорідненість внутрішньої культури армії та поліції як наслідок тоталітарної, мілітаризованої системи радянського періоду. У тоталітарних державах поліція, як частина військової структури, цілком переймає військові цінності, систему стосунків, стереотипи поведінки. Підрозділи органів системи МВС, орієнтовані на боротьбу із злочинністю як на основний стиль діяльності, досить швидко переходять до репресивних форм соціального контролю та фокусують свої зусилля не на засобах ведення боротьби, а на досягненні кінцевого результату – перемоги. Подібна тактика є найнебезпечнішою на випадки незаконного примусу та розправи над злочинцями.

Децентралізація. Сучасною теорією управління децентралізація розглядається як один з основних управлінських механізмів підвищення гнучкості, ефективності органів влади, так само як і засіб захисту інтересів громадян від сваволі держави. Цей принцип вимагає саме управлінських, а не структурних змін, оскільки результатом його втілення має стати децентралізація прийняття рішень, відповідальності та розподілу ресурсів, які є необхідними для ефективного та оперативного реагування поліції на місцевому рівні. Реалізація принципу децентралізації традиційно вбачається у започаткуванні у національних системах правоохоронних органів підрозділів муніципальної поліції.

Підзвітність й прозорість в роботі. Проблема встановлення підзвітності в роботі правоохоронних органів вирішується шляхом визначення механізмів, за якими суспільство може контролювати дії правоохоронців та бути впевненим, що вони діють в рамках закону. Принцип підзвітності суспільству розглядає наявність державного, громадського та відомчого контролю над діями поліції, а також готовність та відкритість самої поліції до здійснення таких форм контролю.

Тісна співпраця з населенням та місцевими громадами. Згідно з цим принципом поліцейські агенції, не відмовляючись від виконання основного завдання – охорони громадського порядку – мають змістити основний акцент своєї роботи на зв'язок із населенням, оскільки без активної та зацікавленої підтримки громадян розкриття і профілактика злочинів є малоперспективною справою. При цьому ключовою фігурою превентивної діяльності стає не “поліцейський-борець із злочинним світом”, а “поліцейський-

тренер”, головною задачею якого має бути навчання і консультування громадян, які не бажають стати жертвою злочинних посягань. Правоохоронна діяльність таким чином, концентрується на безпосередньому та довгостроковому обслуговуванні населення у сфері підвищення його безпеки.

Співпраця із населенням потребує, таким чином, зміну діяльності органів системи МВС, коли пріоритету набуває не реагування на кримінальні прояви, а участь у вирішенні усього комплексу проблем, які мають у населення конкретної місцевості у сфері дотримання закону. Від поліції очікується прояв інтересу не лише до інформації, яка стосується правопорушень, але й до потреб громадян, їх проблем та ускладнень стосунків, які складають підґрунтя для загострення криміногенної ситуації.

Подібна концентрація на потребах громадян вимагає активної взаємодії правоохоронців із місцевими мешканцями, яка має спиратися на навички особистого спілкування та вміння розв’язувати конфліктні ситуації.

Професійна підготовка персоналу. До персоналу поліції традиційно пред’являються більш суворі вимоги та обмеження – від умов прийому на роботу до реалізації прав людини. На сучасному етапі, коли служба суспільству та забезпечення громадської безпеки передбачають відмову від агресивної політики, у європейській поліцейській усе більш чіткого оформлення набуває ідея пріоритетного розвитку відомчої етики органів системи МВС як теоретичного базису високоморальної поведінки правоохоронців. Це також пов’язано з тим, що служитель закону повинен нести відповідальність не тільки за прийняті ним рішення, але й бути підзвітним за моральне підґрунтя цих рішень.

У сучасних умовах особливо актуальним є питання про суб’єкти формування державної політики у сфері внутрішніх справ. Це викликано як зміною настроїв світової спільноти, так і оновленням ключових інститутів державної влади всередині України.

З точки зору П.О. Давидова, суб’єктами будь-якої державної політики є органи державної влади, їх посадові особи, а також громадяни та інститути громадянського суспільства, що, застосовуючи правові методи й передбачаючи правову сферу діяльності, публічно беруть участь у формуванні та здійсненні правової політики з метою забезпечення прав і свобод особистості,

становлення правової державності. Суб'єкти державної політики беруть участь у формуванні та здійсненні такої політики, їх діяльність спрямована на визначення стратегічних цілей, виявлення більш досконалих форм суспільних відносин, що може спричинити внесення змін до чинних норм права або створення нових правил [341, с. 14].

Суб'єкти формування та реалізації державної політики зазвичай сприяють найбільш цивілізованому та результативному вирішенню практично значущих завдань суспільства, забезпечують надійність, стійкість відносин, що виникають між ними, підвищуючи тим самим цінність і роль права, його потенціал у запобіганні конфліктам, а взаємодія таких суб'єктів є передумовою вирішення організаційно-управлінських питань різного рівня складності [342, с. 38].

Головне місце в системі органів державної влади належить Верховній Раді України, що розробляє стратегічний курс країни. Одним із її завдань, згідно з Конституцією України (ст. 85), є визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, а також затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля [33, ст. 85]. Загальновідомо, що пріоритетною функцією цього органу є законотворчість, що полягає в прийнятті законів, унесенні змін до них, їх скасуванні та призупиненні. У такій законотворчій формі формується державна політика у сфері внутрішніх справ України. Зокрема, згідно з п. 17 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку [33].

Важливе місце серед суб'єктів державної політики у сфері внутрішніх справ належить Президентові України, який є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності нашої країни, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Голова держави формує, контролює та координує діяльність інших інституцій у сферах зовнішньої та внутрішньої політики України. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 106 Конституції України поряд із державною незалежністю та правонаступництвом держави Президент України забезпечує національну безпеку України [33], складовою частиною якої виступає громадська безпека. Він визначає

основні напрями діяльності держави із захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх та зовнішніх загроз.

Так, у межах державної політики у сфері внутрішніх справ Президент України своїми указами “Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2000”, “Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015– 2020 роки”, “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України”, “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України” зазначив вектори розвитку правоохоронної сфери держави, сектору безпеки і оборони, визначив завдання суб’єктів її реалізації.

Іншим органом державної влади, який також належить до суб’єктів державної політики у сфері внутрішніх справ, є Кабінет Міністрів України. Як зазначено в ст. 116 Конституції України, цей орган забезпечує державний суверенітет та економічну самостійність України, здійснення внутрішньої й зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України [33, ст. 116]. На думку Т.А. Авакяна, цей орган державної влади виконує подвійну функцію щодо державної політики, оскільки поєднує в собі як нормотворчу форму (видає постанови, розпорядження, здійснюючи пошук збалансованості рішень між органами державної влади та суспільством), так і правозастосовну форму державної політики, зокрема у сфері внутрішніх справ (шляхом реалізації прийнятих рішень та узгодження їх між іншими суб’єктами державної політики) [342, с. 40].

Розглядаючи Кабінет Міністрів України як суб’єкт формування державної політики у сфері внутрішніх справ, слід звернути увагу на профільний центральний орган виконавчої влади – Міністерство внутрішніх справ України (МВС). Згідно з п. 3 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, (далі – Положення) основними завданнями МВС є забезпечення формування державної політики у сферах:

1) охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

2) захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

3) цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

4) міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

МВС відповідно до покладених на нього завдань здійснює зокрема такі заходи щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах, що належать до його компетенції:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

2) розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;

3) погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

4) готує в межах повноважень, передбачених законом, зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України;

5) розробляє проекти державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху, охорони державного кордону, захисту об'єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій, а також з питань міграції;

6) забезпечує міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах

повноважень, передбачених законом, виконання укладених міжнародних договорів України [62].

Варто також додати, що в рамках формування державної політики у сфері внутрішніх справ Міністр внутрішніх справ України відповідно до пп. 3 п. 11 Положення спрямовує та координує діяльність органів виконавчої влади, що відносяться до органів системи МВС, зокрема:

погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені зазначеними органами виконавчої влади проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

визначає пріоритетні напрями роботи цих органів та шляхи виконання покладених на них завдань, затверджує їх плани роботи;

вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції стосовно кандидатур на посади керівників цих органів виконавчої влади і за пропозицією керівників зазначених органів – пропозиції щодо кандидатур на посади їх заступників, крім заступників керівника Національної поліції;

погоджує структуру апаратів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, а також структуру територіальних органів Національної поліції [62].

Отже, МВС, будучи центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах, що належать до його компетенції. Зазначене формування державної політики, як ми вже вказували, має здійснюватися на основі відповідних принципів, які б давали змогу забезпечувати єдність, цілеспрямованість та ефективність цієї політики у вказаних сферах суспільного життя.

Державна політика, в тому числі у сфері внутрішніх справ, реалізується за допомогою різних засобів, форм, методів і процедур, але одне із важливих місць серед названих елементів посідає законодавство відповідної країни [345, с. 108]. З огляду на це, з успішною реалізацією правових засад зазначеної політики пов'язують не лише діяльність Національної поліції, прокуратури, адвокатури, а й стан суспільного порядку, благополуччя окремої особи. Цей факт свідчить не лише про соціальну значущість державної політики у сфері внутрішніх справ, а й про високу відповідальність

суб'єктів її здійснення перед суспільством за рівень злочинності, якість і стан дотримання свободи та справедливості загалом [343, с. 19–20].

Нами вже зазначалося вище, що суб'єктами будь-якої державної політики є органи державної влади, їх посадові особи, а також громадяни та інститути громадянського суспільства. Відповідно, до описаних нами вище суб'єктів формування державної політики у сфері внутрішніх справ при характеристиці суб'єктів реалізації цієї політики до них слід долучати як органи державної влади в особі Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та відповідних міністерств, органи місцевого самоврядування, так і суб'єктів приватного спектра спрямування, серед яких: громадські та політичні організації, рухи, недержавні юридичні особи й окремі громадяни. Саме залежно від їх правового статусу та законодавчого підґрунтя державна політика у сфері внутрішніх справ може бути реалізована в різних формах, наприклад законодавчій, правозастосовній, правоохоронній, здійснення правосуддя та визначення меж юридичної відповідальності за вчинене правопорушення, референдумі, мітингах, виборах тощо [342, с. 42–43].

І все ж таки основна відповідальність за результати реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ покладається на спеціальних суб'єктів управління у сфері внутрішніх справ – органи системи МВС, до яких ми відносимо центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України (а саме: Національну поліцію України, Адміністрацію Державної прикордонної служби України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій та Державну міграційну службу України) та Національну гвардію України як військове формування з правоохоронними функціями.

Вказані органи системи МВС утворюються для виконання функцій з реалізації зазначеної державної політики у сферах, що безпосередньо належать до їх компетенції.

1.3. Особливості організації управління в системі Міністерства внутрішніх справ України в умовах реформування

Успішна побудова демократичної і правової держави, здійснення економічних реформ, підвищення рівня життя і добробуту

громадян значною мірою залежить від ефективності роботи МВС, яке є головним органом у системі органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах:

забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [62].

Підвищення ефективності діяльності системи МВС України, приведення її структури і функцій у відповідність до сучасних суспільних вимог, інтеграційних процесів, які відбуваються у світовому співтоваристві, ефективного забезпечення конституційних прав і свобод громадян, їх особистої безпеки, законності та правопорядку в принципово нових умовах залежить від досконалого управління органами та підрозділами МВС України.

Управління в органах Міністерства внутрішніх справ – різновид державного управління і повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб, підконтрольних Міністрові, як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері внутрішніх справ держави. Сучасний розвиток суспільства показує, що успішна діяльність організації системи переважно залежить від умілого й грамотного управління. Уміння ефективно керувати – це синтез науки і мистецтва управління. Суть проблем управління у правоохоронній сфері полягає у впливові на злочинність, контролі та керуванні процесом боротьби з нею.

Слід зауважити, що практика управління ОВС за часів Радянського Союзу будувалась, як правило, без наукового обґрунтування, на сформованій стихійно фрагментарній основі. За роки незалежності МВС України не змінило успадковану від СРСР

мілітаризовану модель діяльності, яка характеризується жорсткою ієрархічністю, політичною ангажованістю та орієнтована не на служіння суспільству, а на репресивні форми соціального контролю [54].

У Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, ухваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України “Питання реформування органів внутрішніх справ України” від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р, зазначено, що у 2013 році органи та підрозділи МВС України (далі – ОВС) нараховували 261 тис. осіб, включаючи персонал внутрішніх військ, курсантів та цивільних службовців. Така кількість у 1,5 раза перевищувала середній європейський показник (300 поліцейських на 100 тис. населення) та була майже удвічі більшою, ніж передбачають рекомендації ООН – 222 поліцейських на 100 тис. населення. При 21 млн. 840 тис. осіб економічно активного населення це означало, що кожний 83-й працюючий громадянин отримував зарплату від МВС України [56].

Міністерство внутрішніх справ здійснювало керівництво у двох головних формах:

- 1) централізоване керівництво;
- 2) безпосереднє оперативне управління.

Суть централізованого керівництва полягало в: керівній діяльності щодо найважливіших питань роботи органів внутрішніх справ; визначенні головних її напрямів; удосконаленні системи управління й організації праці; виданні відомчих нормативних актів; веденні обліку та розподілу людських і матеріально-технічних ресурсів; здійсненні координуючих, контролюючих функцій, а також в інспектуванні; вивченні, узагальненні та розповсюдженні позитивного досвіду організації охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю; установленні на основі законодавства України порядку та методики оперативно-службової і організаційної діяльності ОВС.

Функції оперативного управління реалізувалися, як правило, щодо безпосередньо підлеглих органів, служб, установ і організацій. Оперативне управління здійснювалося МВС України у випадках його прямого управлінського зв'язку з підлеглими органами внутрішніх справ усіх рівнів і на всій території України [64].

За умов застарілої структури МВС України та системи відомчого управління, дублювання функцій різних підрозділів у міні-

стерстві супроводжувалося завищеним відсотком чисельності управлінського персоналу та внутрішньою конкуренцією між департаментами. Недосконала та повільна система прийняття управлінських рішень не сприяла гнучкому управлінню підрозділами, ефективному реагуванню на ситуацію та відповідальному ставленню керівників місцевого рівня до виконання своїх обов'язків як менеджерів. Ситуація в Автономній Республіці Крим та східних областях України показала нездатність “міністерства міліції” комплексно реагувати на загрози громадській безпеці без узгоджених дій з підрозділами ДСНС та прикордонної служби, оперативного впливати на ситуацію ресурсами територіальних управлінь [56], передбачати й оцінювати внутрішні загрози для людини, суспільства й держави та цілеспрямовано проводити підготовку сил, засобів до вирішення нових проблем. За таких умов неможливо здійснювати управління шляхом реакції на проблеми, які вже виникли, та на основі минулого досвіду або його екстраполяції [65].

Одночасно рівень довіри громадян до міліції знижувався. Так, у 2013 р. цей показник максимально сягав лише 3–5 %, а після подій Євромайдану він, за даними Інституту соціології Національної академії наук України, упав до 0,8 % опитаних, при цьому довіра самих працівників міліції до влади традиційно не перевищувала 3 %. Причиною такої тотальної недовіри владних структур одна до одної та населення до правоохоронців стали системні недоліки в діяльності ОВС [56].

До найбільш важливих управлінських проблем, що стримували ефективність діяльності та подальший розвиток системи МВС України, науковці відносять:

- недосконалість організаційної й функціональної побудови;
- неефективність планування та інспектування діяльності органів внутрішніх справ;
- недостатній вплив центрального апарату МВС України на конкретний етап справ на місцях;
- відсутність дієвих критеріїв оцінки роботи органів внутрішніх справ в боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку;
- слабка взаємодія між підрозділами системи МВС з іншими правоохоронними органами та органами державної влади;

- виконання міліцією невластивих їй функцій;
- недосконалість системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів;
- професійна деформація співробітників тощо [66].

Крім того, незадовільне матеріально-технічне забезпечення, яке відставало (та продовжує відставати) від рівня соціально-економічного розвитку суспільства та сучасної злочинності.

Щороку цьому озброєному органу виконавчої влади на утримання передбачалося фінансування в розмірі лише 40 % від річних потреб.

Приміром замість необхідних 10–12 л пального на автомобільну добу реально виділялося 2–3 л. Більша частина автотранспорту складалася із застарілих моделей, з яких кожен третій автомобіль підлягав списанню.

Для забезпечення органів та підрозділів внутрішніх справ озброєнням, боєприпасами, засобами індивідуального захисту і активної оборони, наприклад, у 2008–2010 р. виділялося не більше 5 % від потреби.

Не набагато кращою була ситуація із забезпеченням органів внутрішніх справ засобами зв'язку, спеціальної, криміналістичної, обчислювальної техніки. Лише 5 % особового складу в повному обсязі були забезпечені зброєю, засобами індивідуального захисту, спеціальними засобами. Те ж саме і з забезпеченням форменим одягом. Тільки 15 % працівників органів внутрішніх справ могли брати участь у виконанні завдань у повному екіпіруванні. Третина особового складу потребувала повної заміни форменого одягу.

Помітно знизився і рівень матеріального забезпечення працівників органів внутрішніх справ. Цілий ряд передбачених для них матеріальних пільг фактично знецінились, а рівень заробітної плати, який колись був одним із найбільш високих серед працівників управлінської сфери, став навіть на 5 % менше ніж середній розмір зарплати у промисловості.

Серед силових структур у Міністерстві внутрішніх справ був найнижчий розмір заробітної плати. Так, у 2011 р. середньомісячний розмір оплати праці на 1 працівника становив у МВС 2492 грн, в Міністерстві оборони – 2772 грн (+10,1), Міністерстві надзвичайних ситуацій – 2926 грн (+14,8 %), Службі безпеки України – 4418 грн (+43,6 %), Службі зовнішньої розвідки – 4500 грн (+44,6 %).

На той час міліціонер в Україні був забезпечений гірше, ніж у Росії, Білорусі та Грузії (в останній середній рівень грошового забезпечення становив близько 750–1000 дол. США), не кажучи вже про країни Євросоюзу (Німеччина – 2 тис. євро, Франція – 1,5 тис. євро) та США (4 тис. дол. США).

Водночас за МВС було законодавчо закріплено право отримувати кошти від громадян та інших недержавних джерел фінансування. На практиці це призвело до надання підрозділами МВС широкого спектра адміністративних послуг за необґрунтовано завищеними тарифами за монопольності ціноутворення та відсутності стандартів цих послуг. Брак дієвих запобіжників корупції, недбальство посадовців, вимагання “благодійних внесків” перетворили українську міліцію з органу захисту прав споживачів адміністративних послуг на одного з найбільших порушників у цій сфері. Щороку від недосконалості адміністративних послуг ДАІ та дозвільної системи МВС потерпало щонайменше 2 млн громадян.

Отже, з поглибленням проблем фінансування все більша частина діяльності міліції спрямовувалася не на виконання покладених на неї обов’язків, а на самозабезпечування і особисте збагачення керівників усіх рівнів шляхом протиправного позбавлення співгромадян належної їм власності. Крім того, украї розгалуженою стала система внутрішньої корупції зі своїми “тарифами”, що охопила майже всі сфери діяльності працівників ОВС – від надання відпустки або вихідного до отримання чергового звання, посади чи відомчої відзнаки.

Забезпечення умов праці персоналу МВС залишалося вкрай незадовільним через відсутність необхідної кількості приміщень, оргтехніки, навіть меблів. Ненадання практичного соціального захисту працівникам, недосконала система оплати, коли майже 30 % зарплати підлеглих залежить від суб’єктивного ставлення до них керівника та недоліки управління призводили до непропорційного функціонального навантаження, коли, наприклад, на одного дільничного інспектора міліції в середньому припадає 3 тис. мешканців міста або 2,2 тис. жителів сільської місцевості. Укоренилася невинуватена практика тривалості робочого дня понад 12 годин на добу, невикористання всіх вихідних днів у місяці для значної частини персоналу [56].

Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД) у межах проекту “Аналіз якості проведених реформ та їх міжсек-

торального впливу” здійснено аналіз визначених владою недоліків функціонування системи органів внутрішніх справ та перешкод для досягнення мети реформи. Принциповою проблемою названо невідповідність існуючої системи політичним, економічним та соціальним реаліям сучасної України, а саме:

система управління МВС практично не змінювалась протягом 25 років, і з точки зору центру сервісних/адміністративних послуг для громадян вона залишається на рівні початку 90-х;

в умовах економічного розвитку та росту побутових потреб населення соціальне забезпечення та рівень оплати праці співробітників МВС протягом більше ніж двох десятиліть залишалися на надзвичайно низькому рівні, фактично провокуючи корупцію та зловживання повноваженнями;

якісне оновлення кадрів не відбувається, адже потрапляючи до закритої, корумпованої системи МВС, нові співробітники протягом короткого періоду мають або інтегруватись у неї, або звільнитись;

надзвичайно високий рівень корупції за всіма напрямками роботи МВС (адміністративні послуги, оперативно-розшукова діяльність, робота дорожньої автоінспекції та інше) та на всіх рівнях самого міністерства (від дільничного і до високопосадовців міністерства) існує внаслідок неспроможності служби внутрішньої безпеки боротися з порушеннями на найвищому рівні;

низький професійний рівень – несприятливі умови під час несення службових обов’язків для підвищення кваліфікації, серед яких: висока завантаженість, відсутність умов для теоретичного і практичного навчання (тренінгові програми, центри підвищення кваліфікації, міжнародні програми обміну та стажування тощо), відсутність як такої необхідності в рості професійних якостей через корумпованість системи кар’єрного зростання і незалежність розміру оплати співробітника від рівня знань, навичок і вмінь [67].

Отже, чимало системних недоліків, а саме: дублювання функцій у різних органах та підрозділах системи МВС; недосконала та повільна система прийняття управлінських рішень; нездатність комплексно реагувати на загрози громадській безпеці без узгоджених дій з підрозділами МНС та прикордонної служби, знаходження під політичний впливом, хронічне недофінансування МВС та високий рівень корупції серед працівників міліції – і стала причиною необхідності глобального реформування МВС України.

Крім того, переорієнтування всієї діяльності МВС із “силової моделі” до “сервісного підходу” є одним із міжнародних зобов’язань, які взяла на себе Україна перед Європейським Союзом. Україна має виконувати цілу низку рекомендацій цієї організації, які стосуються як індивідуального виконання Україною своїх зобов’язань, так і універсальних вимог щодо правоохоронної системи країн-членів. Головними з них є Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи № 1402 (1999) “Контроль внутрішніх служб безпеки в країнах-членах Ради Європи”, № 1713 (2005) “Про демократичний нагляд над сектором безпеки в країнах-членах”, Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи “Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя” тощо.

Тому впродовж усіх років незалежності України в контексті реформування системи Міністерства внутрішніх справ України особливо популярною стала теза побудови в нашій державі вітчизняної міліції (поліції) за “європейськими стандартами” або “європейським зразком” [68].

Перші спроби розробити таку модель здійснено постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456, якою було затверджено Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ [51].

У 1998 р. суперечливість і декларативність закладених у цій Концепції положень було дещо скориговано – більш чітко сформульовано пріоритетні засади реформування ОВС, а відповідний понятійний апарат – максимально наближено до термінології, визнаної провідними європейськими поліцейськими. Серед проголошених принципів уперше виокремлено такі з них, як верховенство законів, децентралізація, деполітизація, зв’язки з громадянськістю, випереджальний соціальний захист, професіоналізм і компетентність, взаємодія з правоохоронними органами інших країн тощо [69].

Значним внеском у формування майбутньої політики безпеки нашої держави та у визначення європейського вибору України стратегічним курсом її розвитку став Указ Президента України “Про затвердження Стратегії інтеграції України в Європейський Союз” від 11 червня 1998 р. № 615/98 [70].

Відповідно до наказу МВС України від 25 лютого 2004 р. № 190 було затверджено нову структуру центрального апарату

МВС України. До його складу ввійшли: Головний штаб, Головне управління боротьби з організованою злочинністю, блок кримінальної міліції, блок міліції громадської безпеки, Департамент транспортної міліції, Головне слідче управління, відділ організації дізнання, Національне центральне бюро Інтерполу, Департамент роботи з персоналом, Головне управління внутрішніх військ, Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також обслуговуючі департаменти та відділи.

Необхідно зазначити, що подальше реформування системи МВС України відбувалося в умовах проголошеної адміністративної реформи. Були розроблені концепції реформування системи органів МВС, які передбачали насамперед спрощення структури відомства, усунення паралелізму та дублювання функцій.

Унаслідок цього вдалося частково позбавитись невластивих міліції функцій, зокрема медичних витверезників, пенітенціарної системи, протипожежної служби.

Спроби з розроблення нової концепції реформування МВС, якими з 2005 р. переймалися як декілька комісій при Президентові України, так і МВС України, виявилися невдалими. Згідно з цією концепцією нова структурна модель МВС мала включати Національну міліцію, Слідчий комітет, Внутрішні війська, Державну службу з питань міграції, експертну службу, Державну прикордонну службу, Державну службу протипожежної охорони, а також служби забезпечення і логістики.

Отже в цілому стан розвитку системи ОВС України залишався майже на тому ж рівні, що й раніше, а процес реформування набув негативних рис, трансформувавшись на системну імітацію реальних змін. Більше того, як наголошують фахівці з безпекознавства Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, за роки незалежності ОВС України не лише не були реформовані відповідно до засад демократії та верховенства права, але й перетворилися на машину придушення суспільних протестів, джерело корупційних прибутків персоналу правоохоронного відомства [54, с. 3, 5].

У Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 [71], констатовано, що систему правоохоронних органів, створену як засіб переслідувань та репресій, так і не було

трансформовано в інститут захисту й відновлення порушених прав людини та громадянина, а вжиті у зв'язку з цим заходи щодо зниження рівня корупції в країні так і не забезпечили очікуваної ефективності (зазначені положення містилися в Указі Президента України від 20 березня 2008 р. № 245 “Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України”) [72].

Тож, за останні десятиліття не зважаючи на велику кількість заяв про необхідність докорінного реформування діяльності правоохоронних органів України, жодних реальних змін у цій сфері не сталося. Спроби реформувати систему МВС, які протягом останніх 20 років робилися неодноразово, відбувалися в межах загального реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів шляхом створення нових та реорганізації діючих структур, організаційно-штатних змін за окремими напрямками діяльності ОВС. Але головна мета реформування МВС України, а саме – вдосконалення системи та структури ОВС, критичний перегляд їх функцій і повноважень, а також упровадження нової ідеології відносин із населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини, не була досягнута. Основне своє призначення – боротьбу зі злочинністю та охорону правопорядку ОВС продовжували виконувати фактично на тих же засадах, що і за часів СРСР. Численні концепції, базові плани тощо стосовно реформування ОВС, розроблені останніми роками, як правило, залишилися нереалізованими (або ж були такими, що реалізувати їх неможливо).

Отже, як відзначено Міжнародним центром перспективних досліджень, за часів незалежності України масштабної реформи не відбувалося. З кожною зміною державної влади були спроби модернізувати систему органів внутрішніх справ (усього дев'ять спроб), однак, як правило, процес реформування щоразу переводився в режим “ручного управління” і використовувався для реалізації особистих цілей – міліцією завжди послуговувалися адміністративним ресурсом і джерелом тіньових коштів [67].

Це ж саме можна сказати і про різноманітні науково-методичні розробки. Причини такого стану зумовлені досить різними за сутністю чинниками, які в своїй основі комплексно поєднані і мають зазвичай суб'єктивний характер.

5 жовтня 2011 р. на парламентських слуханнях “Реформування органів системи Міністерства внутрішніх справ України і впро-

вадження європейських стандартів” [73] наголошувалося, що Міністерство внутрішніх справ України поетапно має стати цивільним правоохоронним відомством європейського зразка.

У 2010 р. в рамках роботи міжнародної наукової конференції за участю експертів держав – учасниць НАТО були намічені орієнтири реформування ОВС України та місію оновленого МВС, окреслено функції та завдання системи органів внутрішніх справ, а також визначені шляхи оновлення законодавчого регулювання діяльності органів внутрішніх справ України, яке б сприяло забезпеченню функціонування потужного державного устрою із захисту внутрішньої безпеки в державі [55].

Тож, необхідність створення сучасної системи ОВС європейського рівня, без чого неможлива розбудова демократичної правової держави, постала вже з моменту отримання Україною незалежності. Адже у спадок від радянської системи молода держава отримала авторитарну державоцентричну мілітаризовану модель органів внутрішніх справ, яка характеризувалася жорсткою ієрархічністю, політичною ангажованістю та орієнтувалася в повсякденній діяльності не на служіння суспільству, а на репресивні форми соціального контролю. Крім того, на діяльності ОВС України негативно позначалися кризові явища, що відбувалися в пострадянському суспільстві. Цей вплив посилювався надмірною перевантаженістю зазначених органів, що певною мірою було пов'язано з виконанням ОВС багатьох функцій, які безпосередньо не стосувалися охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Також недосконалість структури ОВС і організації управління нею призводили до неузгодженості дій численних підрозділів і ланок управління та паралелізму у виконанні функцій.

Загальновідомо, що передумовою для проведення будь-якого результативного реформування, у тому числі й системи МВС України є перегляд, оновлення та систематизація чинних і прийняття нових нормативно-правових актів щодо статусу та організації їх діяльності, а також їх громадське обговорення, що є гарантією зміцнення конституційних засад державного і суспільного життя.

Можна сказати, що першим кроком на шляху до цього стало ухвалення: Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI, Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 р.; указів Президента

України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. №1085/2010, “Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади” від 24 грудня 2010 р. №1999/2010 та “Про план заходів із виконання обов’язків та зобов’язань України, що випливають з її членства в раді Європи” від 12 січня 2011 р. №24/2011; розпорядження Президента України “Про питання організації роботи щодо реалізації заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” від 23 грудня 2010 р. №1203/2010-рп тощо.

Проте без концептуально визначених стратегічних завдань, поточних цілей, стандартів захисту прав людини, надійних орієнтирів процес реформування як правоохоронних органів в цілому, так і органів внутрішніх справ зокрема виявився неможливим.

Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ (далі – Концепція) та Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України, прийняті розпорядженням Кабінету Міністрів України “Питання реформування органів внутрішніх справ України”, були розроблені із залученням правозахисників, незалежних експертів, учених. У них враховано досвід країн Європи, США, вітчизняні здобутки. Поряд з оптимізацією структури МВС, усуненням дублювання функцій підрозділів і органів внутрішніх справ цими документами, а також “Стратегією розвитку України – 2020”, поставлено завдання утворення МВС як багатопрофільного цивільного відомства європейського зразка, що формує державну політику у сферах протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, комплексного управління державним кордоном, протидії нелегальній міграції, цивільного захисту, пожежної безпеки та протидії надзвичайним ситуаціям [56].

У Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” вказано, що слід провести функціональні та організаційні перетворення у системі Міністерства внутрішніх справ України. Необхідно чітко розподілити функції із формування політики, що має здійснюватися Міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися окремим центральним органом виконавчої влади у системі Міністерства внутрішніх справ України – Національною поліцією. Політичне управління та професійне керівництво у сфері правопорядку мають бути чітко розмежовані, як це передбачено Європейським кодексом поліцейської етики” [74].

Отже, Міністерство внутрішніх справ України повинно повною мірою відповідати за стан внутрішньої безпеки, зокрема громадської, охорону державного кордону й порятунок постраждалих від стихійного лиха і техногенних катастроф у країні.

Концепцією визначено, що система центральних органів виконавчої влади з правоохоронними та правозастосовними функціями, діяльність яких спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ, не відповідає реальним і потенційним загрозам національній безпеці. Повноваження Міністра внутрішніх справ щодо координації діяльності поліції, Національної гвардії, міграційної, прикордонної, пожежно-рятувальної служб відповідають побудові міністерств внутрішніх справ європейських країн, зокрема Республіки Польща, Австрійської Республіки, Французької Республіки, Угорської Республіки та держав Балтії, однак сучасна система органів управління МВС потребує суттєвого удосконалення.

Недосконалість системи організації управління органами внутрішніх справ призводить до збільшення часу, необхідного для реагування на порушення прав і свобод людини і громадянина, зниження рівня довіри населення до органів внутрішніх справ та негативно впливає на своєчасність і ефективність здійснення заходів, спрямованих на захист та реалізацію визначених Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина.

Ці реалії зумовлюють необхідність нових підходів до визначення місця і ролі органів правопорядку, детермінують потребу в переході від карального до соціально-сервісного змісту їх діяльності, переосмислення принципів організації, створення нової моделі взаємовідносин з громадянами і суспільством.

Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ визначає головну мету реформи органів внутрішніх справ України – перетворення МВС на правоохоронне багатопрофільне цивільне відомство європейського зразка.

Першочерговими цілями, спрямованими на досягнення цієї мети відповідно до Концепції є:

- демільтаризація Міністерства внутрішніх справ;
- скорочення значної кількості органів, підрозділів і служб зі спорідненими завданнями та функціями;
- забезпечення ефективної координації діяльності та злагодженої взаємодії Національної поліції, Національної гвардії, прикордонної,

міграційної служб, а також служби з надзвичайних ситуацій під політичним керівництвом МВС;

законодавче визначення оновленої загальної структури МВС, структури і чисельності, завдань та повноважень органів внутрішніх справ та інших умов їх діяльності, пріоритетами якої є виконання соціально-сервісних функцій;

деполітизація діяльності органів і служб, підконтрольних МВС, їх автономізація та оптимізація;

усунення дублювання функцій апаратів, відомчих підприємств, установ та організацій;

запровадження європейської системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів внутрішніх справ, застосування єдиних уніфікованих стандартів підготовки для забезпечення ефективної взаємодії з органами внутрішніх справ різних держав – учасниць Європейського Союзу;

визначення дієвих засобів та механізмів контролю за діяльністю органів внутрішніх справ та правоохоронців;

підвищення рівня довіри населення до діяльності органів внутрішніх справ, а також авторитету їх працівників;

підвищення ролі інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина;

налагодження ефективної співпраці з населенням та місцевими громадами [75].

Реалізацію Концепції було передбачено здійснити двома етапами протягом 2014–2016 рр. На першому етапі (2014 р.) – підготувати та схвалити план заходів з реалізації Концепції із зазначенням строків здійснення заходів та виконавців; розробити нову редакцію Закону України “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України” та подати її на розгляд Верховної Ради України; здійснити функціональні та організаційні перетворення апарату МВС.

Упродовж другого етапу (2015–2016 рр.) передбачено:

підготувати пропозиції щодо внесення змін до законодавчих актів з урахуванням європейських норм і стандартів, спрямованих на врегулювання діяльності Національної поліції, Національної гвардії, міграційної, прикордонної та пожежно-рятувальної служб;

здійснити інституційні та функціональні перетворення після прийняття законодавчих актів про відповідні органи та служби,

діяльність яких спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ;

здійснити організаційні заходи, спрямовані на стале, ефективне та злагоджене функціонування системи органів внутрішніх справ [75].

Ці стратегічні орієнтири було підтверджено також в Угоді про коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” (далі – Коаліційна угода), зокрема, пунктом 2.1 якої визначено формування нової системи Міністерства внутрішніх справ як цивільного органу, що формує державну політику у сферах протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, комплексного управління державним кордоном, протидії нелегальній міграції, цивільного захисту, пожежної безпеки та протидії надзвичайним ситуаціям, а також передбачено забезпечення інституційної спроможності МВС щодо формування державної політики у зазначених сферах шляхом створення профільних департаментів.

Пунктом 2.2 передбачено утворення Національної поліції – центрального органу виконавчої влади в системі МВС, що реалізує державну політику у сфері протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, з такою структурою:

- поліція громадської безпеки (єдина патрульна служба та служба дільничних інспекторів);

- кримінальна поліція (оперативно-слідчі органи);

- підрозділи поліції спеціального призначення – уніфіковані підрозділи швидкого реагування, вичерпний перелік функцій яких встановлюється законом;

- судова поліція.

Крім того, у Коаліційній угоді зазначено, що удосконалення функціональної структури поліції спрямоване на розмежування компетенції, усунення дублювання повноважень, визначення функцій та оптимальної чисельності Національної поліції, ліквідація підрозділів транспортної міліції з передачею їх функцій територіальним органам Національної поліції, ліквідація спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю з покладенням їх функцій на підрозділи Державного бюро розслідувань, ліквідація ветеринарної міліції, що дублює функції ветеринарних та фітосанітарних служб, ліквідація ДАІ та передача функцій забезпечення безпеки дорожнього руху єдиній патрульній службі,

перегляд статусу міліції у справах дітей відповідно до вимог міжнародного права та демократичних стандартів, ліквідація Державної служби охорони [58].

Пунктами 2.3–2.7 Коаліційної угоди передбачалося включити до системи МВС:

Державну прикордонну службу – центральний орган виконавчої влади в системі МВС, що реалізує державну політику у сфері комплексного управління державним кордоном;

Державну міграційну службу – центральний орган виконавчої влади в системі МВС, що реалізує державну політику у сфері протидії нелегальній міграції;

Державну службу з надзвичайних ситуацій – центральний орган виконавчої влади в системі МВС, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту пожежної безпеки та захисту від надзвичайних ситуацій;

Національну гвардію – військове формування у системі МВС із функціями забезпечення правопорядку.

У подальшому мало бути реформування Державної прикордонної служби та Державної міграційної служби та утворення на їх базі єдиного органу Державної служби міграційного контролю та прикордонної охорони [58].

Отже, відповідно до зазначених концептуальних документів у 2014 р. було розпочато стратегічну, системну реформу МВС України. До кінця 2018 р. згідно з цими документами реформування має бути завершено [56].

Щодо структури Міністерства, то з цього питання варто зазначити наступне.

Статтю 1 Закону України “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України” від 10 січня 2002 р. визначена така структура МВС:

Міністерство внутрішніх справ України – центральний орган управління;

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

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

підрозділи судової міліції;

підрозділи місцевої міліції;
головний орган військового управління, оперативно-територіальні об'єднання, з'єднання, військові частини і підрозділи, вищі навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), бази, установи та заклади, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України;
навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення.

До речі, Закон України “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України” залишається чинним, незважаючи на те, що Концепцією передбачено ще на I етапі реформи (2014 р.) розробити його нову редакцію. Проте майже впродовж трьох років цього не відбулося. До нього лише внесено Законом України від 28 грудня 2014 р. зміни. Тому досі ст. 2 Закону України “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України” передбачено: “...загальна чисельність Міністерства внутрішніх справ України (за винятком чисельності Національної гвардії України, що визначається Законом України “Про Національну гвардію України”) у кількості 210 000 осіб. За рахунок Державного бюджету України утримуються 152 000 працівників органів внутрішніх справ, з яких чисельність осіб рядового і начальницького складу не може перевищувати величину, визначену із розрахунку 300 осіб на 100 000 населення” [34].

Насправді ж у 2015 р. загальна чисельність працівників ОВС складала 238 тис. осіб, з яких 159,8 тис. осіб – це рядовий і керівний склад ОВС, 38,2 тис. осіб – цивільний персонал ОВС і 40 тисяч – рядовий і керівний склад Національної гвардії України. У 2016 р. ці цифри складали відповідно 175 тис., 119 тис., 11 тис. та 45 тис. осіб [76].

Закон України “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України” мав втратити чинність згідно з Законом України “Про органи внутрішніх справ”, ухваленим Верховною Радою України разом із Законом України “Про Національну поліцію”, на який згодом Президент України наклав вето, через що 26 січня 2016 р. його скасовано.

Крім того, зазначеним проектом закону була зроблена спроба врегулювати окремі питання, а саме: визначення деяких термінів щодо системи ОВС, структури МВС тощо.

Так, ст. 4 “Система органів внутрішніх справ” проекту закону України “Про органи внутрішніх справ” передбачено, що до системи ОВС будуть входити: 1) Міністерство внутрішніх справ України та 2) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Статтею 8 законопроекту передбачалася структура МВС, зокрема: 1) апарат Міністерства внутрішніх справ України; 2) Головний центр з надання сервісних послуг та центри з надання сервісних послуг як територіальні органи Міністерства внутрішніх справ; 3) навчальні заклади та науково-дослідні установи; 4) заклади охорони здоров'я, підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України.

Після набуття чинності Закону України “Про Національну поліцію” та перетворення міліції на поліцію Міністерство внутрішніх справ України як центральний орган управління фактично трансформувалося в апарат Міністерства внутрішніх справ України, який згідно з наказом МВС від 6 листопада 2015 р. № 1389 (у редакції наказу МВС від 1 травня 2016 р. № 349) складається з патронатної служби, 12 департаментів (організаційно-апаратної роботи; аналітичної роботи та організації управління; формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу; інформаційних технологій; комунікацій; юридичного забезпечення; внутрішнього аудиту; міжнародного співробітництва та європейської інтеграції; фінансово-облікової політики; персоналу, організації освітньої та наукової діяльності; режимно-секретного та документального забезпечення; забезпечення та зв'язку), 4 управлінь (у справах учасників антитерористичної операції; запобігання корупції та проведення люстрації; медичного забезпечення та реабілітації; ліцензування) та 2 відділів (мобілізаційної роботи та організації бронювання, з реформування органів внутрішніх справ).

Як видно зі структури апарату МВС, вона цілком нова і повністю відрізняється від тієї структури МВС, яка існувала до початку реформи. Якщо раніше головним (провідним) підрозділом центрального апарату МВС України у сфері організації роботи органів і підрозділів внутрішніх справ, координації та узгодження

їх дій був Головний штаб МВС України, то нині основна робота в Міністерстві щодо здійснення моніторингу стану публічної безпеки та правопорядку, аналізу і узагальнення результатів та ефективності реалізації ЦОВВ тощо покладається на Департамент аналітичної роботи та організації управління, Департамент організаційно-апаратної роботи Міністерства та Департамент формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу.

Згідно з п. 5 ст. 22 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” КМУ України затверджує граничну чисельність працівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України для утримання органів виконавчої влади [39].

Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів” від 5 квітня 2014 р. № 85 затверджено граничну чисельність працівників апарату МВС України, що становить 2653, із них, державних службовців – 700 працівників [77].

Територіальні органи внутрішніх справ МВС України (Головні управління, управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти) згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 730 ліквідовані. По суті, сьогодні як територіальні органи Міністерства внутрішніх справ Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженим постановою КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 878 (далі – Положення про МВС), визначені територіальні центри з надання сервісних послуг, якими керує Головний центр з надання сервісних послуг МВС України (підп. 22 п. 4 Положення) [62].

Підрозділи судової міліції та підрозділи місцевої міліції як і вся міліція ліквідовані.

Головний орган військового управління, оперативно-територіальні об'єднання, з'єднання, військові частини і підрозділи, вищі навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), бази, установи та заклади, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України – цей складник струк-

тури МВС перетворюється в елемент вже системи МВС – Національну гвардію України, яка є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи органів внутрішніх справ й військово-політичне та адміністративне керівництво яким здійснює Міністр внутрішніх справ України.

Навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення залишаються в структурі МВС майже без змін (в Положенні про МВС визначені як “заклади, установи і підприємства, що належать до сфери управління МВС).

Варто згадати про функції міністерства та їх трансформацію. Так, у зв'язку з реформуванням МВС деякі його функції було змінено, але певна частина їх залишилась такою самою. Відповідно до Положення про МВС Міністерство продовжує здійснювати такі функції:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

2) розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;

3) погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує у межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

4) готує у межах повноважень, передбачених законом, зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України [78].

У підп. 5 п. 4: “розробляє проекти державних програм з охорони громадського порядку, боротьби із злочинністю, безпеки дорожнього руху, охорони державного кордону, захисту об'єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій, а також з питань міграції” слова “з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю” замінено словами “з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності”.

У підп. 10 п. 4: “у разі потреби забезпечує в установленому порядку участь працівників Експертної служби МВС як спеціалістів *в оперативно-розшукових заходах, слідчих та інших процесуальних діях*” слова *“в оперативно-розшукових заходах, слідчих та інших процесуальних діях”* замінено словами: *“під час здійснення досудового розслідування та судового розгляду”* тощо.

Слід зазначити, що після скорочення деяких підрозділів ОВС (транспортної, ветеринарної міліції, спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю), а також із набранням чинності Закону України “Про Національну поліцію” від МВС України низку функцій було передано до Національної поліції України. Разом з тим деякі функції МВС видозмінилися, а деякі додалися.

Сьогодні МВС України: здійснює інформаційну взаємодію з іншими державними органами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями; здійснює інформаційно-аналітичну діяльність – формує довідково-інформаційні фонди, веде оперативно-пошукові та криміналістичні обліки, здійснює обробку персональних даних, у межах повноважень, визначених законом, складає статистичну інформацію, забезпечує режим доступу до інформації, надає інформаційні послуги, а також організовує та забезпечує експлуатацію, розвиток, координацію та функціонування системи зв’язку МВС, управління і моніторинг єдиної цифрової відомчої телекомунікаційної мережі МВС та закріпленого радіочастотного ресурсу України; установлює порядок добору, направлення та зарахування на навчання до навчальних закладів, що належать до сфери управління МВС.

Згідно з Положенням про МВС новими та пріоритетними його функціями є:

забезпечення ведення обліку знярядь кримінального правопорушення та інших речових доказів, отриманих відповідно до закону від судів, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, а також натурних зразків або каталогів продукції, технічної документації та іншої інформації, необхідної для створення і оновлення методичної та нормативної бази судової експертизи;

організація і забезпечення виявлення та знешкодження вибухо-небезпечних предметів, пристроїв, що використовуються в терористичних цілях;

організація у випадках, передбачених законом, надання адміністративних та інших платних послуг;

організація діяльності Головного центру з надання сервісних послуг МВС та територіальних центрів з надання сервісних послуг МВС (далі – територіальні органи);

забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, приймання-передачу осіб, які перебувають під вартою на державному кордоні України або за її межами;

участь у формуванні та забезпеченні наукової і науково-технічної політики держави у сфері охорони суспільних відносин, пов'язаних із захистом та охороною прав і свобод людини, забезпеченням публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху, а також охорони державного кордону, цивільного захисту та міграції (імміграції та еміграції);

участь у проведенні науково-технічних досліджень та розробок із створення нових технічних засобів в інтересах Національної гвардії та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр;

забезпечення формування пропозицій до обсягів державного замовлення на підготовку, перепідготовку та післядипломну освіту фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів для МВС, Національної гвардії та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр;

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

установлення порядку організації та строку професійного навчання працівників МВС, Національної поліції та Національної гвардії;

здійснення організаційно-методичне супроводження навчального процесу в навчальних закладах, що належать до сфери управління МВС;

організація та здійснення поточного і перспективного планування, розроблення планів основних організаційних заходів МВС, роботи колегії МВС, нарад керівництва МВС;

проведення моніторингу стану публічної безпеки та правопорядку в державі; вивчення, аналіз та узагальнення результатів та ефективності реалізації центральними органами виконавчої

влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, державної політики у відповідних сферах [62].

Серед структурних елементів у МВС України головна роль належить керівництву міністерства до складу якого входять Міністр його перший заступник, заступники Міністра, державний секретар та колегія.

МВС України очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України більшістю голосів Верховною Радою України (ч. 4 ст. 114 Конституції України). Вирішення питання про відставку Міністра є повноваженням також Верховної Ради України (п. 12 ст. 85 Конституції України).

Міністр як член Кабінету Міністрів України не має права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Якщо виникли обставини, що порушують вимоги щодо несумісності посади члена Кабінету Міністрів України з іншими видами діяльності, такий член Кабінету Міністрів України у двадцятиденний строк з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку.

У разі внесення на розгляд Верховної Ради України подання щодо призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України особи, яка є народним депутатом України, до подання додається особиста заява народного депутата України про дострокове припинення ним депутатських повноважень у разі призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України. Питання про дострокове припинення повноважень народного депутата України розглядається невідкладно Верховною Радою України на тому ж пленарному засіданні після призначення його членом Кабінету Міністрів України [39].

На Міністра поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України “Про запобігання корупції”.

Стосовно кандидатів на посади членів Кабінету Міністрів України за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України “Про запобігання корупції” [79].

Міністр здійснює повноваження, визначені Законом України “Про Кабінет Міністрів України”, в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади.

Згідно зі ст. 9 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” міністр має першого заступника та заступників, один з яких є заступником з питань боротьби з корупцією [15].

Міністр внутрішніх справ України має першого заступника, двох заступників, заступника Міністра з питань європейської інтеграції.

Перший заступник Міністра і заступники Міністра призначаються на посади за поданням Прем’єр-міністра України і звільняються з посад більшістю голосів на засіданні Кабінетом Міністрів України відповідно до пропозицій Міністра. У разі необхідності для забезпечення здійснення МВС України окремих завдань за рішенням Кабінету Міністрів України у міністерстві вводиться посада заступника Міністра.

У разі звільнення Міністра перший заступник Міністра та заступники Міністра звільняються з посад Кабінетом Міністрів України.

Особа, яка призначається на посаду першого заступника Міністра чи заступника Міністра, повинна відповідати вимогам до членів Кабінету Міністрів України, передбаченим Законом України “Про Кабінет Міністрів України”.

Перший заступник Міністра, заступники Міністра дають обов’язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства та його територіальних органів (у разі утворення) доручення.

Посади першого заступника Міністра та заступників Міністра належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Соціальне та інше забезпечення першого заступника Міністра, заступників Міністра здійснюється в порядку та на умовах, визначених Законом України “Про Кабінет Міністрів України” для членів Кабінету Міністрів України [15].

До 1 січня 2017 р. Міністр внутрішніх справ України мав заступника Міністра – керівника апарату. Нині ця посада згідно з Законом України “Про центральні органи виконавчої влади” заміщена посадою державного секретаря.

Міністр згідно з Положенням про МВС:

- очолює МВС, здійснює керівництво його діяльністю;
- спрямовує та координує здійснення іншими центральними органами виконавчої влади заходів з питань, що належать до компетенції МВС;

- спрямовує та координує діяльність визначених Кабінетом Міністрів України центральних органів виконавчої влади, зокрема:

забезпечує формування державної політики у сферах, визначених цим Положенням, та контролює її реалізацію;

погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

визначає пріоритетні напрями роботи центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, та шляхи виконання покладених на них завдань, затверджує плани роботи таких центральних органів виконавчої влади;

вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції стосовно кандидатур на посади керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, і за пропозицією керівників зазначених органів – пропозиції щодо кандидатур на посади їх заступників, крім заступників керівника Національної поліції;

призначає на посаду та звільняє з посади першого заступника та заступників керівника Національної поліції за поданням керівника Національної поліції;

погоджує структуру апаратів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, а також структуру територіальних органів Національної поліції;

погоджує пропозиції керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, щодо утворення, реорганізації та ліквідації їх територіальних органів, вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідні подання;

визначає структурний підрозділ апарату МВС, що відповідає за взаємодію з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр;

установлює порядок обміну інформацією між МВС та центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, періодичність її подання;

ініціює питання щодо проведення службового розслідування стосовно керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, їх заступників, інших державних службовців і працівників апаратів таких органів та їх територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери їх управління;

видає обов'язкові до виконання центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, накази та доручення з питань, що належать до компетенції таких органів;

погоджує призначення на посаду та звільнення з посади керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апаратів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр;

погоджує призначення на посаду та звільнення з посади керівників та заступників керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, крім заступників керівників територіальних органів Національної поліції;

порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, повністю чи в окремії частині;

порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, та їх заступників;

ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апаратів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, їх територіальних органів та їх заступників, а також керівників закладів, установ і підприємств, що належать до сфери їх управління;

приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, їх територіальних органів;

заслуховує звіти про виконання покладених на центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, завдань та планів їх роботи;

визначає посадових осіб МВС, які включаються до складу колегій центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр;

доручає керівникам центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, скасувати акти їх територіальних органів повністю чи в окремій частині, а в разі відмови скасовує такі акти повністю чи в окремій частині;

забезпечує контроль за станом виконання центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, покладених на них завдань і функцій;

вирішує інші питання, пов'язані із спрямуванням і координацією діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр;

- визначає пріоритети роботи МВС та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи МВС, звіти про їх виконання;

- організовує та контролює виконання Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України в апараті МВС та територіальних органах, а також у закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

- подає на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, розробником яких є МВС;

- представляє в установленому порядку проекти законів України, розробником яких є МВС та центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, і доповідає з інших питань, що належать до компетенції МВС, під час їх розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України;

- веде переговори і підписує міжнародні договори України, а також забезпечує виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України в межах наданих йому повноважень;

- представляє МВС у відносинах з іншими органами, закладами, установами і підприємствами в Україні та за її межами;

- утворює, реорганізовує і ліквідує оперативно-територіальні об'єднання Національної гвардії, їх органи військового управління,

з'єднання, військові частини, навчальні військові частини, бази, заклади охорони здоров'я та установи Національної гвардії України в межах загальної чисельності та виділених коштів Державного бюджету України за погодженням з Президентом України;

- затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства;

- порушує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника, заступників міністра та державного секретаря міністерства;

- затверджує Положення про органи військового управління оперативного-територіальних об'єднань Національної гвардії України, з'єднання, військові частини (підрозділи), навчальні військові частини (центри), статuti (положення) вищих військових навчальних закладів, баз, закладів охорони здоров'я та установ Національної гвардії України;

- затверджує за пропозицією командувача Національної гвардії структуру головного органу військового управління Національної гвардії, територіальних управлінь Національної гвардії, з'єднань, військових частин і підрозділів, вищих навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, установ та закладів Національної гвардії;

- затверджує положення про територіальні органи МВС. Скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів МВС;

- відповідно до законодавства присвоює спеціальні звання поліції до полковника поліції включно керівнику Національної поліції;

- установлює відомчі заохочувальні відзнаки та вирішує питання про нагородження ними;

- утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління МВС, затверджує їхні положення (статuti), здійснює у межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності;

- призначає на посаду та звільняє з посади ректорів, перших проректорів та проректорів вищих навчальних закладів, що належать до сфери управління МВС, з урахуванням положень Закону України "Про вищу освіту";

- порушує в установленому порядку питання щодо присвоєння рангу державного службовця державному секретарю МВС;
- визначає обов'язки першого заступника міністра, заступників міністра, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступниками міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності;
- скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;
- приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є МВС;
- підписує накази МВС;
- дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату МВС доручення;
- здійснює інші повноваження, визначені законом [62].

Слід зауважити, що із уведенням нової посади в міністерстві – державного секретаря, який призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком на п'ять років з правом повторного призначення, деякі повноваження Міністра були передані саме державному секретареві.

Серед таких повноважень:

- призначає на посаду та звільняє з посади в установленому порядку керівників структурних підрозділів апарату МВС та заступників керівників, працівників патронатної служби, присвоює їм ранги державних службовців, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- притягує до дисциплінарної відповідальності керівників закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС;
- призначає на посаду та звільняє з посади керівників територіальних органів МВС;
- вносить подання щодо представлення в установленому порядку державних службовців, військовослужбовців, поліцейських та працівників закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, до відзначення державними нагородами;
- призначає на посаду та звільняє з посади керівників підприємств, установ, організації, що належать до сфери управління МВС.

Крім зазначених, державний секретар МВС виконує такі функції:

- організовує роботу апарату МВС;
- забезпечує підготовку пропозицій щодо виконання завдань МВС та подає їх на розгляд Міністра;

- організовує та контролює виконання апаратом МВС Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів МВС та доручень Міністра, його першого заступника та заступників, звітує про їх виконання;

- готує та подає Міністру для затвердження плани роботи МВС, звітує про їх виконання;

- забезпечує реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті МВС;

- у межах своїх повноважень запитує та одержує в установленому порядку від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій в Україні та за її межами безоплатно інформацію, документи і матеріали, а від органів державної статистики – статистичну інформацію, необхідну для виконання покладених на МВС завдань;

- за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, затверджує штатний розпис та кошторис МВС;

- призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату МВС, присвоює їм ранги державних службовців, а також ранги державних службовців територіальних органів МВС, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;

- приймає на роботу та звільняє з роботи у порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників апарату МВС, приймає рішення щодо їх заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності;

- призначає на посаду та звільняє з посади працівників патронатної служби Міністра за його поданням, а також у зв'язку із звільненням Міністра;

- забезпечує в установленому порядку організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та інших працівників МВС;

розглядає скарги на дії або бездіяльність державних службовців апарату МВС та територіальних органів МВС;

представляє МВС як юридичну особу в цивільно-правових відносинах;

у межах повноважень, передбачених законом, дає обов'язкові для виконання державними службовцями та іншими працівниками МВС доручення;

з питань, що належать до його повноважень, видає накази організаційно-розпорядчого характеру та контролює їх виконання.

Штатний розпис та кошторис МВС затверджуються державним секретарем МВС за погодженням з Мінфіном [39].

Наказом МВС України від 14 березня 2017 р. № 222 затверджено Розподіл обов'язків між першим заступником Міністра внутрішніх справ, заступниками Міністра внутрішніх справ, заступником Міністра внутрішніх справ з питань європейської інтеграції.

Так, до повноважень, якими наділені усі заступники Міністра внутрішніх справ віднесено такі:

- представляють МВС у відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, громадськими організаціями України та іноземних держав з питань, віднесених до його повноважень;

- беруть в установленому порядку участь у роботі Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, їх дорадчих та інших органів;

- представляють позицію МВС під час розгляду Верховною Радою України, комітетами та тимчасовими комісіями Верховної Ради України законопроектів з питань, що належать до компетенції Міністерства;

- підписують накази МВС організаційно-розпорядчого характеру, організують і контролюють їх виконання;

- дають обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату Міністерства та його територіальних органів (у разі утворення) доручення;

- здійснюють особистий прийом громадян в апараті Міністерства;

- виконують інші обов'язки, визначені Міністром.

Крім того, *Перший заступник Міністра:*

- забезпечує спрямування і координацію діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), а саме:

вносить на розгляд Міністра пропозиції щодо формування державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також розробленні ДСНС проекти законів, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України;

погоджує перед поданням на розгляд Міністрові план роботи ДСНС, стратегічні програми діяльності, пріоритетні напрями роботи та шляхи виконання покладених на ДСНС завдань і функцій;

забезпечує контроль за станом виконання ДСНС покладених на неї завдань і функцій;

заслуховує звіти про виконання покладених на ДСНС завдань і функцій;

- забезпечує реалізацію державної політики у сфері діяльності та розвитку Національної гвардії України.

Перший заступник Міністра відповідно до покладених на нього завдань:

- координує та контролює службово-бойову діяльність Головного управління оперативно-територіальних об'єднань, з'єднань, військових частин, інших органів, підрозділів, установ та закладів Національної гвардії України, забезпечує їх взаємодію з підрозділами Національної поліції з питань протидії злочинності та підтримання публічної безпеки і порядку;

- погоджує перед поданням на розгляд Міністрові пріоритетні напрями роботи Національної гвардії України, її роль і форми участі у виконанні покладених на МВС завдань і функцій, уживає заходів щодо підвищення ефективності її діяльності;

- здійснює контроль з питань забезпечення охорони силами і засобами Національної гвардії:

а) ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів і органів державної влади;

б) дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні;

- організовує спеціальні та військові перевезення в смежах України в інтересах Національної гвардії, а також на підставі рішень Кабінету Міністрів України та міжвідомчих угод – в інтересах відповідних органів державної влади;

- забезпечує ефективне використання сил і засобів Національної гвардії під час проведення антитерористичних операцій;

- сприяє в лікуванні і реабілітації учасників антитерористичної операції з числа військовослужбовців Національної гвардії, забезпеченні їх роботою, наданні допомоги в оформленні статусу учасника бойових дій;

- організовує високу бойову і мобілізаційну готовність та мобілізацію підрозділів Національної гвардії;

- реалізує державну політику МВС у сфері мобілізаційної роботи;

- забезпечує розроблення державних та інших програм з питань забезпечення публічної безпеки, захисту об'єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій;

- забезпечує підготовку:

а) пропозицій щодо вдосконалення законодавства, розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів у сфері діяльності Національної гвардії та ДСНС;

б) проектів відомчих та міжвідомчих нормативно-правових актів у сфері діяльності Національної гвардії та ДСНС, унесення змін та доповнень до них відповідно до законодавства, усунення множинності, скасування застарілих та таких, що не відповідають вимогам законодавства, а також подання їх на підпис Міністрові та на державну реєстрацію в установленому законодавством порядку;

погоджує перед поданням на розгляд Міністрові пропозиції командувача Національної гвардії про присвоєння вищих військових звань військовослужбовцям Національній гвардії, відзначення їх державними нагородами України.

Функції одного із заступників Міністра:

П% забезпечує взаємодію:

з Генеральною прокуратурою, Службою безпеки, Національним антикорупційним бюро з питань протидії злочинності, запо-

бігання, припинення, розкриття та розслідування найбільш небезпечних та резонансних злочинів, забезпечення публічної та державної безпеки;

з Міжнародною організацією кримінальної поліції – Інтерполом та Європейським поліцейським офісом – Європолем з питань розшуку та притягнення до відповідальності осіб, які вчинили особливо тяжкі злочини, переховуються від слідства і суду та перебувають у міжнародному розшуку;

- уживає заходів щодо активізації взаємодії з Європейською агенцією з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів Європейського Союзу та Місією Європейської Комісії з надання допомоги в питаннях кордону в Україні та республіці Молдова;

- забезпечує спрямування і координацію діяльності Національної поліції та Державної прикордонної служби, а саме:

уносить на розгляд Міністра пропозиції щодо формування державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг, захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, а також розроблені Національною поліцією та Держприкордонслужбою проекти законів, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України;

погоджує перед поданням на розгляд Міністрові плани роботи Національної поліції та Держприкордонслужби, стратегічні програми діяльності, пріоритетні напрями роботи та шляхи виконання покладених на Національну поліцію та Держприкордонслужбу завдань і функцій;

заслуховує звіти про виконання покладених на Національну поліцію та Держприкордонслужбу завдань та планів їх роботи;

забезпечує контроль за станом виконання Національною поліцією та Держприкордонслужбою покладених на них завдань і функцій.

Заступник Міністра відповідно до покладених на нього завдань:

забезпечує підготовку пропозицій щодо вдосконалення законодавства, розроблення проектів законів та інших нормативно-

правових актів у сфері діяльності Національної поліції та Держприкордонслужби;

за погодженням з Міністром проводить заслуховування керівників підрозділів Національної поліції та Держприкордонслужби з питань, віднесених до його компетенції;

забезпечує підготовку проектів відомчих та міжвідомчих нормативно-правових актів у сфері діяльності Національної поліції та Держприкордонслужби, унесення змін та доповнень до них відповідно до законодавства, усунення множинності, скасування застарілих та таких, що не відповідають вимогам законодавства, а також подання їх на підпис Міністрові та на державну реєстрацію в установленому законодавством порядку;

погоджує перед поданням на розгляд Міністрові пропозиції Голови Національної поліції про присвоєння вищих спеціальних звань працівникам Національної поліції, відзначення їх державними нагородами України.

Інший заступник Міністра:

- забезпечує спрямування і координацію діяльності Державної міграційної служби (далі – ДМС), а саме:

вносить на розгляд Міністра пропозиції щодо формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, розроблені ДМС проекти законів, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України;

погоджує перед поданням на розгляд Міністрові план роботи ДМС, стратегічні програми діяльності, пріоритетні напрями роботи та шляхи виконання покладених на ДМС завдань і функцій;

заслуховує звіти про виконання виконання покладених на ДМС завдань та планів їх роботи;

контролює роботу зі створення та функціонування центрів з надання сервісних послуг у сферах паспортизації та реєстрації фізичних осіб.

Відповідно до покладених завдань він:

- координує роботу структурних підрозділів апарату Міністерства, Головного управління Національної гвардії ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України

через Міністра внутрішніх справ, з підготовки проектів виступів Міністра на нарадах, засіданнях колегії МВС, міжнародних зустрічах тощо;

- забезпечує:

моніторинг ініціатив, пропозицій, зауважень, що висловлювалися у виступах Президентом України, Прем'єр-міністром України, Головою Верховної Ради України з питань, віднесених до компетенції МВС, для корегування стратегічних напрямів діяльності та шляхів виконання покладених на Міністерство завдань;

підготовку проектів відомчих та міжвідомчих нормативно-правових актів у сфері діяльності ДМС, унесення змін та доповнень до них відповідно до законодавства, усунення множинності, скасування застарілих та таких, що не відповідають вимогам законодавства, а також подання їх на підпис Міністрові та на державну реєстрацію в установленому законодавством порядку;

- організовує проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у сфері діяльності ДМС;

- забезпечує взаємодію з Громадською радою при МВС, профспілковими та ветеранськими організаціями;

- очолює створені при Міністерстві робочі органи з питань реформування МВС та ЦОВВ;

- організовує роботу з розроблення та впровадження комплексних реформ у МВС ЦОВВ та забезпечує контроль за виконанням заходів, пов'язаних з реформами;

- забезпечує підготовку проектів законодавчих та підзаконних актів з питань реформування МВС, ЦОВВ та запроваджень європейських стандартів їх діяльності, погодження таких проектів із заінтересованими центральними органами виконавчої влади, а також їх супровід у Кабінеті Міністрів України та Верховній Раді України;

- координує взаємодію:

МВС і ЦОВВ з органами виконавчої влади, міжнародними та національними неурядовими організаціями з питань забезпечення прав людини;

структурних підрозділів апарату МВС, ЦОВВ з урядовими та міжнародними організаціями з питань протидії расизму та ксенофобії;

- у випадках, передбачених законом, організовує перевірку стану додержання встановлених прав людини і громадянина ЦОВВ, вносить в установленому порядку пропозиції щодо поліпшення діяльності таких органів у цій сфері;

- відповідає за організаційне та інформаційне забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини та виконання його рішень з питань, віднесених до компетенції МВС. Взаємодіє в цьому напрямі з Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини.

Заступник Міністра з питань європейської інтеграції відповідно до покладених на нього завдань:

- визначає пріоритетні напрями міжнародного співробітництва МВС з урахуванням особливостей сучасного розвитку міжнародних відносин;

- забезпечує у межах повноважень МВС:

- розроблення та здійснення заходів з виконання міжнародних договорів України, у тому числі у сфері європейської інтеграції, та домовленостей між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС);

- розроблення проектів міжнародних договорів України з питань, що належать до компетенції МВС, та здійснює внутрішньо-державні процедури з набрання ними чинності;

- організацію і координацію роботи із залучення міжнародної фінансової та технічної допомоги ЄС та міжнародних організацій, спрямованої на підтримку виконання завдань у сфері європейської інтеграції;

- дотримання інтересів України під час участі в діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна, з питань, що належать до компетенції МВС;

- виконання функцій зі здійснення міжнародного співробітництва, підготовку проектів міжнародних угод, договорів тощо та їх імплементацію, проведення офісних зустрічей з питань зовнішньоекономічної діяльності щодо підготовки та виконання міжнародних договорів у межах компетенції МВС.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МВС України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у МВС України утворюється колегія у складі Міністра внутрішніх справ України (голова колегії), першого заступника

та заступників Міністра за посадою. У разі потреби до складу колегії Міністерства можуть входити керівники структурних підрозділів апарату МВС України, а також інші особи в установленому порядку.

Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом прийняття відповідного наказу МВС України.

З метою забезпечення погодженого розв'язання питань, що належать до компетенції МВС, обговорення найважливіших напрямів його діяльності, наказом МВС від 27 липня 2016 р. № 728 затверджено склад колегії МВС.

Отже, в системі МВС проведено функціональні та організаційні перетворення, що забезпечило розподіл функцій із формування політики у зазначених вище сферах, притаманних Міністерству, та її реалізації, що здійснюються окремими центральними органами виконавчої влади у системі МВС.

Звичайно, що від зміни статусу та структури МВС змінюється й сама його управлінська діяльність.

Зважаючи на те, що на даному етапі реформування МВС багато питань, ще потребують законодавчого вирішення, а також прийняття нормативно-правових актів, важливого значення набуває нормотворча діяльність, адже вона є правовою формою державно-управлінської діяльності Міністерства, спрямованою на врегулювання суспільних відносин шляхом встановлення норм права, внесення змін до чинних норм, формування, ухвалення та оприлюднення (у разі потреби) нормативних актів МВС та припинення їх дії з метою втілення в нормативних актах політичної волі Президента України, Кабінету Міністрів України та реалізації чи конкретизації нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу.

Одним із ключових аспектів реформи ОВС убачається ліквідація міліції і створення Національної поліції та її територіальних органів. Усе це відбувалося в умовах надзвичайно складної економічної ситуації, військових дій на сході України, неконтрольованого переміщення зброї, корупції, нереформованості судів та прокуратури.

У рамках оптимізації та підвищення якості правоохоронної функції було розроблено і впроваджено абсолютно нову структуру Національної поліції України, ліквідована проміжна управлінська ланка у вигляді міських управлінь.

Створено кіберполіцію (постанови КМУ від 13.10.2015 № 831 та № 832 [80, 81]), поліцію охорони (постанова КМУ від 13.10.2015 № 834 [82]), поліцію протидії наркозлочинності (постанова КМУ від 28.10.2015 № 886 [83]), внутрішньої безпеки (постанова КМУ від 28.10.2015 № 887 [84]), захисту економіки (постанова КМУ від 13.10.2015 № 830 [85]), Департамент організації діяльності Корпусу оперативно-раптової дії (КОРД).

Отже, на сьогодні до структури Національної поліції України входять: апарат Національної поліції України (керівництво, 22 департаментів, робочий апарат Укрбюро Інтерполу (на правах департаменту), 5 управлінь, Головне слідче управління, 2 відділи та сектор з питань пенсійного забезпечення);

міжрегіональні територіальні органи (департаменти патрульної поліції, поліції охорони та у складі кримінальної поліції департаменти протидії наркозлочинності, внутрішньої безпеки, кіберполіції);

територіальні органи поліції (відділи та відділення).

Наразі становлення Національної поліції триває. Створено незалежний рекрутинговий центр, через який здійснюється набір не тільки в патрульну поліцію, а й на всі інші посади Національної поліції України. Патрульну поліцію впровадили в 32 міста країни, а всього у новій структурі працює 12 тис. поліцейських.

Розроблено і впроваджено систему конкурсних відборів слідчих, дільничних і оперативних працівників з-поміж громадян, а також система перепідготовки слідчих та дільничних за міжнародними стандартами. З 1 грудня 2016 р. впроваджується пілотний проект детективів в Київській області – функціональне об'єднання слідчих і оперативних співробітників.

Створено структуру внутрішньої безпеки Національної поліції, яка лише за 2016 р. порушила понад 1000 справ проти корупції в органах поліції, в тому числі щодо вищих посадових осіб системи. З'явилося управління щодо захисту прав людини та імплементовано систему електронного контролю за дотриманням прав затриманих в ізоляторах тимчасового тримання.

Проведено тотальну переатестацію працівників, мета якої – оновити особовий склад, звільнити людей, які згідно з їх професійними, психологічними, фізичними і моральними якостями не повинні працювати в поліції. По суті, атестація стала першим кроком

до суспільства і відкритої оцінки діяльності державних органів. З усього атестованого складу проходили атестацію 83 939 осіб, серед яких ті, що з міліції перейшли в поліцію – 68 135 осіб. Не пройшли атестацію та були звільнені з лав Національної поліції 5257 осіб [86].

Цей процес часто піддавався критиці як з боку науковців та політиків, так і з боку практиків. Ними відмічалось, що після такої атестації багато професійно придатних колишніх міліціонерів було звільнено, а взамін набрано до лав поліцейських непідготовлених, без відповідної мотивації молодих хлопців та дівчат [87]. Проте, реформатори запевняють, що іншого способу очистити систему немає.

На жаль, через політичну ситуацію та бюрократичну тяганину прискорити темп реформ не вдалося. Крім того, нова поліція успадкувала багато проблем міліції, головна з яких – дефіцит фінансування. Як і раніше не вистачає коштів на достойну заробітну плату, обладнання, нову форму тощо. Фінансується лише 30 % забезпечення. Усе згадане, а також часом низька свідомість працівників, зокрема й тих, хто пройшов атестацію, дають підґрунтя для корупції. Так, кількість працівників, які вчинили кримінальні корупційні правопорушення, зростає: у 2014 р. кількість таких осіб становила 157, 2015 – 203, 2016 – 268.

Проте, як свідчать статистичні дані Звіту про стан протидії корупції (форма № 1-КОР), спостерігається тенденція до зменшення кількості осіб органів внутрішніх справ, притягнутих до адміністративної відповідальності (штраф) за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення. Зокрема, у 2014 р. – 51 особа, 2015 – 45, 2016 – 15 [88].

Сучасний стан криміногенної ситуації в державі теж свідчить не на користь діяльності Національної поліції України. Він характеризується зростанням кількості тяжких злочинів проти життя і здоров'я людей, майнових інтересів громадян і держави, а також значним загостренням обстановки на територіях окремих регіонів, особливо у східному, де триває антитерористична операція. Небувале зростання злочинності зумовлене кризовими явищами в політичному і економічному розвитку, в усіх сферах суспільного життя, правовим нігілізмом, фактичною безконтрольністю кредитно-фінансової та банківської діяльності.

Сьогодні злочини все частіше вчиняються з використанням вогнепальної зброї, вибухових речовин та пристроїв, що розповсюджуються із зони проведення АТО територією нашої держави та перебувають у незаконному обігу в громадян. Через ситуацію на Донбасі кількість злочинів із використанням вогнепальної зброї зросла втричі. Впливає на збільшення рівня злочинності й еміграція зі східних областей і тимчасово окупованої АР Крим.

Злочинність стала одним із визначальних чинників, що загрожують національній безпеці України.

Розбалансованість економіки, спад виробництва зумовлений зокрема й виведенням значних сум за кордон в офшори та не вкладанням їх у розвиток економіки країни, зростання цін призвели до падіння життєвого рівня більшої частини населення. Поширюються корупція, відмивання незаконно отриманих коштів, інші злочини у сфері господарювання. Виявляється тенденція злиття загальнокримінальної та організованої злочинності, дедалі більше у злочинну діяльність втягується молодь.

Рівень злочинності в Україні впродовж 2013–2016 рр. зріс на 30–40 % [89]. Так, за даними Генеральної прокуратури України за 2016 р. було зареєстровано 1 124 401 кримінальних правопорушень, обліковано їх 592 604 (52,7 % від загальної кількості зареєстрованих), в той час, як протягом минулих років таких правопорушень було менше: у 2015 р. – 565 182 (51,7 %), 2014 – 529 139 (46,5 %), 2013 – 563 560 (38,4 %) [90]. Отже, кількість облікованих кримінальних правопорушень за минулий рік навіть перевершила не тільки показники 2015 р., а й 2013–2014 рр.

За 2016 р. порівняно з аналогічним періодом 2015 р. приріст тяжких злочинів склав 16,7 % (213 521 проти 177 855 злочинів). Зростання кількості тяжких злочинів спостерігається у Дніпропетровській (+34,2 %), Волинській (+33,2 %), Київській (+29,1 %) областях та в місті Києві (+30,1 %).

Зазначимо, що статистичні показники кількості особливо тяжких злочинів та злочинів середньої тяжкості свідчать про певне їх зниження. Так, протягом 2016 р. кількість особливо тяжких злочинів становила 19 021, що на 13,1 % менше порівняно з 2015 р. (21 513) та 36 % менше порівняно з 2014 р. (25 872).

Зменшення кількості особливо тяжких кримінальних правопорушень пояснюється насамперед зниженням рівня злочинності

вдвічі у Донецькій (-54,2 %) та Луганській (-55,8 %) областях у зв'язку зі зменшенням активності бойових дій на Сході [91].

Викликає занепокоєння і збільшення майже на третину кількості ДТП та порушень правил дорожнього руху: з 19 722 у 2013 р. до 26 170 у 2016 р. За цей період збільшилися вдвічі випадки незаконного заволодіння транспортними засобами: у 2016 р. – 12 205, 2015 – 11 463, 2014 – 12 644 та 2013 – 6794, що на сьогодні є дуже гострою проблемою.

Протягом 2016 р. кількість порушень правил безпеки руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами, складала 11 290 (2015 – 10 905, 2014 – 10 196, 2013 – 11 222), з яких 2 013 випадків, що спричинили смерть потерпілого (2015 – 2104, 2014 – 2096, 2013 – 2162). Найбільше таких порушень зафіксовано в Одеській (1031), Львівській (1013), Дніпропетровській (818) областях та в м. Києві (711) [91].

Основними причинами аварій дорожні поліцейські називають перевищення швидкості, порушення правил обгону, виїзд на зустрічну смугу і пияцтво за кермом [92].

86 % від усіх кваліфікованих правопорушень за 2016 р. складають злочини проти власності [93]. З кожним роком саме ця категорія кримінальних правопорушень очолює топ-список злочинних діянь, вчинених на території нашої держави, оскільки їх кількість постійно зростає (майже 70 % від усіх видів злочинів). Так, у 2016 р. було обліковано 405 549 кримінальних правопорушень проти власності, що майже на 20 % більше ніж у минулі роки (2015 – 362 213, 2014 – 311 342, 2013 – 334 821). Найбільш вразливими в 2016 р. до вчинення злочинів даної категорії виявились м. Київ (54 177), Запорізька (38 491), Харківська (37 617), Дніпропетровська (32 070) та Львівська (25 755) області. На третину зросла кількість зазначених правопорушень у Київській, Волинській та Житомирській областях.

Увагу привертає почастищення фактів крадіжок, яких у 2016 р. обліковано 312 172, що понад 30 % більше порівняно з попередніми роками (2015 – 273 756, 2014 – 226 833, 2013 – 242 769). З-поміж них 27 204 – квартирні крадіжки (у 2015 р. – 21 379, 2014 – 18 992, 2013 – 17 450).

Суттєво зростає й кількість суспільно небезпечних злочинів, зокрема грабежів у 2016 р. – 27 199 (2015 – 22 108, 2014 – 20 541,

2013 – 22 695), розбоїв – 3 904 (2015 – 3 556, 2014 – 3 895, 2013 – 2 856) та шахрайств – 46 019 (45 904, 41 963 та 47 142 відповідно) [91].

Найнебезпечнішим містом виявилася столиця держави – Київ: у 2016 р. тут зареєстровано понад 62 тис. злочинів. Порівняно з 2015 р. злочинність тут зросла на 52 %, кількість вуличних грабежів на 60 %, крадіжок – вдвічі.

Як уже зазначалося основними причинами такого суттєвого зростання злочинів окресленої категорії є масове зубожіння людей та безробіття. Але значну роль відіграє також низький відсоток розкритих справ та відсутність профілактики злочинності з боку правоохоронних органів.

За даними Генеральної прокуратури, розкривається один злочин із десяти (10–15 %). Відповідно до статистичних даних нерозкритими у 2016 р. залишилися 71,2 % кримінальних правопорушень, тоді як у 2015 р. цей показник становив – 61,6 %, 2014 – 56,5 %, 2013 – 55,5 % [94].

Серед причин такого стану зокрема й те, що з поліції звільнилися досвідчені слідчі.

Існує й проблема – законодавча невизначеність щодо кримінальних проступків (з усіх злочинів 50 % мають незначний ступінь тяжкості). Якщо на одного слідчого сотні справ, то, звичайно якісне розслідування злочинів за таких умов нереальне.

Не останню роль у негативних тенденціях відіграв і Закон України “Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо вдосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув’язнення у строк покарання” від 26 листопада 2015 р., так званий закон Савченко, згідно з яким до позбавлення волі суд зараховував термін попереднього ув’язнення у строк відбуття покарання з розрахунку “один день попереднього ув’язнення за два дні позбавлення волі”. У 2016 р. із 8,5 тисяч звільнених кожен десятий скоїв тяжкий злочин. Незважаючи на критику юристів та очевидні наслідки цього закону, депутати впродовж 2016 р. так і не змогли внести до нього зміни [117]. А всього за час чинності цього Закону з 10,2 тис. достроково звільнених 1,5 тис. повернулися назад під арешт і суд.

Лише 18 травня 2017 р. Верховна Рада України скасувала згаданий Закон.

Тепер зміни передбачають, що “попереднє ув’язнення зараховується судом у строк покарання у разі засудження до позбавлення волі день за день”.

Суду дозволяється, при призначенні покарань, враховувати попереднє ув’язнення і пом’якшувати покарання або повністю звільняти засудженого від його відбування.

Зазначимо, що за даними Департаменту комунікації МВС України у першому кварталі 2017 р. ситуація дещо покращилася. Кількість вчинених злочинів порівняно з аналогічним періодом 2016 р. зменшилася на 19 %. За цей час в Україні зареєстрували 427 вбивств, 6 тис. 150 квартирних крадіжок і 4 тис. 391 пограбування. У першому кварталі 2016 р. було зареєстровано 498 вбивств, 6 тис. 344 квартирних крадіжок, 6 тис. 381 пограбування [340].

Отже, хоч і не значні, але зрушення в позитивний бік є, трансформаційні процеси в МВС, важка праця і кадрове оновлення дають перші результати.

1.4. Функції управління в системі Міністерства внутрішніх справ України

Функції правоохоронних органів у будь-якій державі є необхідною передумовою її виживання та розвитку. У чому ж полягає суть проблем управління в правоохоронній сфері? Це вплив на злочинність, контроль та керування процесом протидії їй. Управління в системі МВС, що ґрунтується на політиці держави у сфері протидії злочинності, її динамічна організаційна діяльність спрямована на забезпечення ефективної побудови і дії системи МВС з урахуванням середовища її функціонування [65].

Отже, до однієї з найважливіших сфер, в якій формує державну політику МВС України, є сфера **забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку**. Реалізує ж її Національна поліція, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України [96]

Зважаючи на сказане, а також на криміногенну ситуацію, яка склалася сьогодні в Україні, у цьому параграфі ми акцентуємо свою увагу насамперед на функціях державного управління у сфері протидії злочинності.

Державі в цьому належить найважливіша роль, адже лише в її руках знаходяться заходи та інститути примусу. Через реалізацію функції управління держава визначає напрями, методи та форми протидії правопорушенням. Верховна Рада, Президент, Уряд України приділяють постійну увагу протидії злочинності та корупції в державі. Однак криміногенна ситуація в Україні, залишається надзвичайно складною.

Корисливі інтереси, жорсткий розподіл зон впливу між кримінальними структурами та зрощення їх з окремими представниками державної влади є потужним каталізатором подальшого ускладнення криміногенної обстановки та зростання злочинності.

Цілком очевидно, що сучасній злочинності повинна протистояти високоорганізована, ефективно керована система правоохоронних органів [65].

Мета державного управління в цілому полягає у забезпеченні ефективного функціонування та розвитку усіх відповідних соціальних структур, вирішення загальних завдань шляхом створення та організації діяльності спеціальних органів та громадських організацій, які здійснюють управління в різних сферах. У сфері протидії злочинності метою державного управління є захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань.

Юристи стверджують, що основні причини неефективної протидії злочинності та корупції в Україні зумовлені зокрема неналежною правовою базою та неефективним її використанням правоохоронними органами.

Здається, в Україні є всі передумови для протидії злочинності: існує відповідна правова база (хоча й потребує певного удосконалення), підписано та ратифіковано міжнародні конвенції про міждержавне співробітництво; реформовано правоохоронні органи, зокрема створено Національну поліцію, створено нові спеціальні структури протидії корупції та ін. Утім головна причина незадовільного стану протидії злочинності убачається у неефективному використанні нормативно-правових актів та недостатньому рівні правового регулювання діяльності органів у цій сфері, що не відповідає масштабам злочинності та ступеню її суспільної небезпеки.

Україні у спадщину від СРСР залишилися окремі, не об'єднані в єдину самодостатню систему, управлінські структури. За період

з 1991 р. державна влада пройшла складний шлях становлення, однак створити збалансовану, надійну й ефективну управлінську машину не вдалося [97]. Інтеграція України у світове співтовариство зумовила появу нових завдань і засобів їхньої реалізації на рівні світового політико-економічного простору.

Управління являє собою науку, яка має власну теоретичну базу. Будь-який досвід окремого керівника або навіть управлінської системи не може врахувати усього розмаїття управлінських ситуацій, кожна із яких потребує прийняття єдино важливого рішення.

У цілому загальна традиція управління, враховуючи всі її особливості, набула такого досвіду рішення управлінських проблем, що начебто до цього вже немає чого додати й залишається лише систематизувати значний масив накопичених ідей. Проте життя вносить свої корективи. Наприклад, як сучасна теорія управління відповість на запитання: чому виникла в Україні така ситуація, за якої стало можливим використання злочинцями корупційних зв'язків; якими мотивами керується особа, яка співпрацює із сепаратистами тощо.

Безумовно, відповіді слід знаходити серед тих досягнень теорії управління, теорії держави та права, які вже існують, а якщо, дана спроба виявиться безрезультатною, то потрібно буде відшукувати, обґрунтовувати та пропонувати інші, нові рішення.

Державне управління здійснюється в загальнодержавному масштабі спеціальними суб'єктами – органами державного управління в межах відповідної компетенції. Як основний вид управління державне управління у науково-практичній системі посідає чільне місце. На рівні цілого у вигляді держави її функції розподіляються між складниками цієї системи, у свою чергу наявні підсистеми прилаштовуються до характеру її функціонування, тобто до системи державного управління.

Тож, державне управління є тим стержнем, що визначає зміст, структуру і характер протидії злочинності, виходячи зі сприйняття її як невід'ємної частини державної діяльності.

Поділяючи погляди В. Плішкіна, що злочинність, незалежно від того, визнається чи не визнається вона системною, і порушення прав у цілому виступають об'єктом правоохоронної діяльності, а остання – об'єктом управління [98, с. 17], та Ю. Козлова щодо

віднесення до об'єктів державного управління галузей господарського, соціально-культурного і адміністративно-політичного будівництва, підприємств, установ та організацій відповідного профілю (мається на увазі управлінський вплив на поведінку людей, чия спільна праця передбачає формування певних колективів і комплексів різного характеру) [99], можна стверджувати, що об'єктом державного управління у сфері протидії злочинності є діяльність правоохоронних органів, до функцій яких віднесено таку протидію.

У сучасних умовах зростає значення філософського аспекту управління, оскільки напрям управлінських досліджень є одним із найголовніших засобів теоретичного аналізу соціальних систем. Нині суспільству як ніколи потрібен комплексний, узагальнений підхід до проблем, пов'язаних з державними перетвореннями та їх соціальними наслідками, з охороною суспільного ладу та забезпеченням злагоди у суспільстві.

Перспектива філософських досліджень управлінських аспектів дійсності була оцінена при розгляді питань щодо організації управління, сформульованих як науковий напрям ще у другій половині XVIII ст. Набутий досвід дає можливість використовувати філософські засади при вирішенні проблем, пов'язаних з управлінською діяльністю у сфері протидії злочинності.

Основним завданням філософських досліджень теоретико-управлінських проблем вважається, з одного боку, узагальнений аналіз систем макрорівня, а з другого – конструюванням цих систем. Головним принципом системно-філософських досліджень в управлінській сфері є сприйняття об'єктів, явищ, процесів як системи, тобто як сукупності взаємопов'язаних компонентів, що створюють певну єдність.

Питання, яких стосується це дослідження, безперечно пов'язані із філософським баченням. Завдяки методології філософії реалізується принцип систематичності наукових досліджень, їх узагальнюючий характер. Філософія надає можливість встановлювати зв'язок досліджуваної системи з іншими системами, розглядаючи їх як соціально-філософські утворення.

Філософські погляди на проблему протидії злочинності можна розділити на кілька груп:

такі, що виникають з економічних, політичних, соціальних процесів, які мають місце у світі, насамперед це проблеми, пов'язані

з глобалізацією економіки, прискоренням її лібералізації, впровадженням найсучасніших електронних технологій;

внутрішньодержавні політичні, економічні та соціальні процеси, що мають зв'язок з реформуванням економіки, органів управління та соціально-культурної сфери суспільства;

проблеми, які формуються в духовності особистості, її взаємовідносинах з суспільством і в подальшому відображають процес існування в сучасних умовах у специфічній формі.

Усе окреслене є надзвичайно важливим для протидії злочинності, адже Україна вибрала шлях національного розвитку, зорієнтований на інтеграцію у світове товариство. Відповідно, зовнішній вплив на внутрішнє середовище є об'єктивним і потребує вивчення і врахування при створенні державної ефективно діючої системи протидії злочинності.

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що характер і обсяг проблем, пов'язаних із протидією злочинності, які існують у суспільстві, зумовлюють потребу в їх філософському осмисленні як однієї зі складових наукового процесу пізнання дійсності.

Ринкові відносини сучасного індустріального суспільства вимагають відповідного регулювання з боку держави. Нині йде переосмислення парадигми державного управління, що викликано глобальними соціальними реформами, здійснюваними в різних країнах. З'явилися нові види економічної діяльності. Суспільство стає усе більш інформаційно відкритим, при цьому відбувається принципове відновлення розуміння ролі державного управління, його соціальної обумовленості, масштабності та ефективності.

Сьогодні служби системи МВС навіть у повсякденній діяльності практично діють в екстремальних умовах, оскільки реальні навантаження на працівників суттєво перевищують допустимі. Існує чимало причин. Так, правоохоронні органи за цих умов відчувають гострий дефіцит кадрів, матеріально-технічного забезпечення, зарплати тощо. А зважаючи на дефіцит коштів, що виділяються на їх утримання, розраховувати на збільшення штатної чисельності служб нереально.

Вихід із ситуації, що склалася, вбачається лише у використанні внутрішніх резервів системи МВС України: підвищенні системної ефективності діяльності всіх структурних ланок, перерозподілі існуючих ресурсів [65].

Як свідчить практика управління, керівники структурних підрозділів через наведені причини часто не здатні виконати поставлене завдання або ефективно діяти (прийняти рішення) у конкретній ситуації, що склалася. Аналіз цих причин дозволяє виокремити серед них найпоширеніші:

відсутність у суб'єкта управління необхідних прав та повноважень;

недостатні кадрові чи матеріально-технічні можливості;

брак часу, необхідного для вирішення завдань;

деякі суб'єктивні якості особистості керівника, що зумовлюють його нездатність виконувати свої обов'язки (недисциплінованість, низька кваліфікація та правова управлінська підготовка, слабодухість, безініціативність тощо);

недосконалість нормативної бази.

Сьогодні у вітчизняній та зарубіжній літературі немає єдиного загально визнаного трактування поняття “функція”, як і самого поняття “державне управління”. Одні вчені розглядають його з погляду сутності, реального змісту, інші – форм, яких воно набирає і в яких функціонує, треті – визначають його шляхом відмежування одних видів діяльності від інших. Поділяючи погляд Л.А. Савченко [100], найбільш вдалим убачаємо визначення державного управління як “систематично здійснюваного цілеспрямованого впливу людей на суспільну систему в цілому чи на окремі її ланки на підставі пізнання і використання властивих системі об'єднаних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети”, тобто “управління – це є організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань і функцій” [101].

Державне управління, частиною якого є управління в системі Міністерства внутрішніх справ України, забезпечується виконанням низки *функцій*, під якими розуміють конкретні загальнотеоретичні напрями діяльності. Управління розглядається як серія безпосередніх, взаємопов'язаних дій, спрямованих на досягнення мети. Ці дії, кожна з яких є окремим процесом, значною мірою визначають успіх діяльності структурних підрозділів системи МВС України.

Функція, у загальному розумінні, означає роботу кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; призначення,

роль чого-небудь [102]. Функція управління – це об'єктивно необхідна, відносно самостійна частина управлінської діяльності конкретного суб'єкта управління, яка характеризується специфічно визначеною формою та змістом, особливим просторово-часовим відображенням.

У процесі протидії злочинності в Україні системою МВС здійснюються основні функції державного управління, зокрема:

1) аналіз – обов'язкова умова розробки об'єктивних управлінських рішень, є неодмінною умовою досягнення успіху системою у сфері її діяльності;

2) прогнозування – встановлення потенціалу об'єкта, його розрахунок у часі та просторі. Воно дає керівнику інформацію про майбутній стан системи та керованих об'єктів, передбачає вивчення їх стану в минулому та теперішньому;

3) планування – розрахунок реалізації шляхів і завдань розвитку об'єкта, підведення під них розрахованих гарантій реалізації (матеріальних, духовних, організаційних);

4) організація – впорядкування суб'єктів і об'єктів управління, системи державного управління в цілому й усього процесу державно-владного впливу з метою вирішення завдань, що стоять перед державою;

5) регулювання – забезпечення оперативності управління, ефективності функціонування системи в умовах постійних зовнішніх та внутрішніх впливів на неї. Воно передбачає розробку та організацію виконання оперативних управлінських рішень, їх корегування, навчання, працівників до дій в конкретних ситуаціях;

6) координація – приведення у відповідність діяльності різних об'єктів, які перебувають у фарватері реалізації єдиної мети, але безпосередньо не пов'язаних між собою;

7) контроль – відслідковування процесу діяльності, а також встановлення реальних витрат і результатів управлінської діяльності, а також її всебічної ефективності. Він дає можливість оцінити зроблену роботу та визначити шляхи підвищення її ефективності.

Кожна із названих функцій має власне призначення, зміст та методи реалізації.

Аналіз служить засобом виявлення й оцінки значущості проблем, що виникають перед конкретним органом, формулювання

їх в цілому, визначення об'єктивно необхідних функцій, обґрунтування структури та підвищення ефективності діяльності щодо виконання окреслених завдань. Навіть, якщо цілі органу визначені вищою системою управління, то і в цьому разі аналітична робота забезпечує: виявлення часткових проблемних ситуацій; висунення та з'ясування конкретних проміжних цілей управління; вибір основних напрямів діяльності; визначення та оцінку окремих дій з досягнення намічених цілей.

Із сказаного випливає, що успішній та ефективній управлінській діяльності в системі МВС передують аналітична робота. Показником ефективності аналітичної роботи є вироблення професійно компетентних, законних та своєчасних управлінських рішень, спрямованих на усунення існуючих недоробок, розв'язання суттєвих проблем, прогноз розвитку криміногенної ситуації тощо.

Аналітична робота полягає у вивченні закономірностей процесів і явищ суспільного життя, що є предметом діяльності системи МВС, та у використанні здобутих відомостей і знань для забезпечення ефективності цієї діяльності [103].

Основною метою аналітичної роботи є:

забезпечення безперервного спостереження за оперативною обстановкою і результатами службової діяльності;

систематичне інформування органів влади та управління, керівництва правоохоронних органів про фактичний стан протидії злочинності і завдання органів щодо її посилення;

своєчасне застосування заходів щодо посилення протидії;

підвищення якісного рівня протидії зі злочинністю шляхом своєчасного і цілеспрямованого прийняття управлінських рішень на рівні керівництва (реалізація комплексних та перспективних завдань);

підготовка змістовних матеріалів та пропозицій, на підставі яких можливе прийняття ефективних законодавчих актів з боку владних структур держави.

Слід зазначити, що **аналіз** є дуже важливою управлінською функцією в діяльності системи МВС в сучасних умовах. Він здійснюється на різних рівнях управління діяльності системи МВС, передусім на стадії розробки об'єктивних управлінських рішень, неодмінною умовою досягнення яких є успіх такої діяльності. Аналіз складається з дослідження процесів, що

відбувалися в системі МВС у минулому, умов зовнішнього середовища сьогодні і встановлює тенденції її розвитку, а також проблеми рішення і є основою для прогнозування і планування. Відповідно, будь-які зміни у структурі системи МВС, визначення показників їх діяльності, прийняття рішення щодо скорочення чи збільшення кількості працівників мають базуватися на аналізі минулої ситуації, особливостей сучасної ситуації, обґрунтуванні того чи іншого розвитку системи МВС.

Водночас, необхідно звернути увагу на три основні недоліки, пов'язані з реалізацією аналізу як загальнотеоретичного напрямку діяльності МВС, що є наслідками певних невизначеностей в адміністративному регулюванні.

По-перше, чинне законодавство України не передбачає здійснення аналізу діяльності міністерствами як обов'язковий напрям. Так, ст. 7 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [1] визначає *основні завдання* міністерства (у тому числі й Міністерства внутрішніх справ України) як органу, що забезпечує *формування та реалізацію* державної політики в одній чи декількох сферах [15], але функція аналізу діяльності міністерств у Законі відсутня, а нехтування аналітичним напрямом як функцією діяльності призводить до прийняття непродуманих рішень. Виходячи з положень адміністративно-правових актів у сфері управління діяльності МВС, аналітичний напрям залишається суто внутрішньою справою системи МВС.

По-друге, незважаючи на те, що здійснення аналітичної діяльності передбачає наявність спеціальних знань, умінь та навичок, володіння методами кореляційного аналізу, обізнаності щодо методології наукового пошуку, це жодним чином не враховано у вимогах до працівників та державних службовців, які здійснюють аналітичний напрям діяльності МВС [104].

З огляду на зазначене було б доцільно доповнити ст. 7 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” таким напрямом діяльності міністерства, як здійснення аналізу реалізації державної політики відповідно до сфери його діяльності та зобов'язати міністерства, зокрема й МВС, оприлюднювати інформацію щодо результатів такого аналізу.

Вважаємо, що доцільно розробити і затвердити в МВС України Положення про аналітичну діяльність в системі МВС, в якому

серед іншого передбачити види аналітичних документів, вимоги щодо їх змісту, підготовки, затвердження та оприлюднення, а також вимоги до працівників і службовців, які здійснюють таку діяльність, у тому числі й наявність у них наукового ступеня з юридичних, соціологічних, педагогічних наук, або зі стажем роботи із вказаних спеціальностей у науково-дослідних установах не менше ніж п'ять років. Відбір таких працівників і державних службовців доцільно здійснювати на конкурсній основі.

Прогноз як функція державного управління має за мету упереджене опрацювання ефективних заходів протидії злочинності. Прогнозування можна розглядати як самостійну управлінську функцію або складник функції планування.

Прогноз щодо розвитку криміногенної ситуації повинен ґрунтуватися на об'єктивних передумовах суспільно-політичного та економічного характеру, відомостях правоохоронних та контролюючих органів, кредитно-фінансових установ та інших органів, що характеризують злочинність і правопорушення, експертних оцінках фахівців, причетних до діяльності по протидії злочинності.

Прогнозування в діяльності системи МВС – це конкретне передбачення, судження про стан системи в майбутньому, про цілі розвитку системи, засоби, необхідні для їх досягнення. Прогнозування допомагає суб'єкту забезпечити найбільш оптимальний вибір цілей та засобів їх досягнення; визначити основні соціальні потреби майбутнього та можливості їх задоволення; проаналізувати й розпізнати можливі негативні наслідки тих чи інших тенденцій у розвитку системи або криміногенного стану в Україні на визначений період.

Зміст напряму прогнозування в діяльності системи МВС у сучасних умовах також недостатньо регламентований у чинних нормативно-правових актах. Це має свої негативні наслідки, як-то прийняття необґрунтованих управлінських рішень, що особливо яскраво простежується під час організаційно-штатних змін, коли той самий підрозділ то вводиться до складу іншого, то знову виокремлюється в самостійний орган, і так багато разів з інтервалом у кілька років.

Водночас напрям прогнозування є вторинним щодо аналізу, а його здійснення значною мірою зумовлене якістю аналітичної діяльності. Тому нормативне закріплення і додержання вимог до

аналізу, на нашу думку, сприяло б і підвищенню ефективності прогнозування. Водночас з огляду на складність та різноманітність чинників, які впливають на управління діяльністю системи МВС, вважаємо за доцільне оприлюднення прогнозів у сфері управління ними для сумісного з громадськістю, зокрема, науковцями, представниками правозахисних організацій тощо, пошуку слабких місць розроблених моделей подальшого розвитку системи МВС.

Планування як функція управління – визначення завдань конкретними підрозділами на основі загальних цілей системи та складання відповідної системи взаємопов'язаних завдань, які визначають порядок і терміни виконання комплексу або окремих заходів.

Планування в системі МВС у сучасних умовах передбачає розробку рішення про те, якими мають бути учасники управлінського процесу, стан справ, бажані результати, шляхи їх досягнення.

Планування забезпечує послідовний розвиток системи управління, обґрунтування конкретних завдань, термінів, цілей та шляхів їх реалізації, програми дій на перспективний період. Успішне розв'язання завдань перспективного та поточного планування, оперативного керівництва, найбільш раціонального використання сил і засобів потребує постійного аналізу чинників, що впливають на стан протидії злочинності. Це передбачає, в свою чергу, безперервне збирання інформації про діяльність органів по боротьбі з цим злом, її результати та середовище функціонування.

Підготовка міжвідомчих цільових і комплексних Програм та планів щодо протидії злочинності вимагає клопіткої роботи, зокрема, своєчасного обміну пропозиціями до проектів планових документів, між прокуратурою, органами системи МВС, іншими органами з попередження правопорушень, покликаними забезпечити дотримання законодавства, взаємного узгодження, внесення необхідних коректувань та подальшого прийняття рішення.

У плані повинен передбачатися резерв часу і сил для термінових позапланових заходів з непередбачених заздалегідь змін у стані законності на окремих об'єктах, у зв'язку з виданням нормативних актів, інших обставин, а також виконання поточної роботи.

План охоплює весь процес кількісно-якісних змін суб'єкта й об'єкта управлінської діяльності, відносини між суб'єктом та самим середовищем як умову життєдіяльності системи.

Отже, планування – це один із напрямів, за допомогою якого керівництво діяльністю системи МВС спрямовує зусилля всіх членів колективу на досягнення його основних напрямів та загальних цілей.

Планування полягає у визначенні напрямів і цілей розвитку тих чи інших процесів (економічних, соціальних, культурних, правоохоронних тощо), а відтак – і в розробці програми, за якою будуть вирішуватись тактичні та стратегічні завдання системи.

Важливе значення в діяльності органів управління має **функція організації**. Під організацією як функцією управління можна розуміти:

а) діяльність щодо побудови та удосконалення структури системи;

б) діяльність щодо втілення в життя управлінських рішень в межах функціонування визначеної та стабільної системи.

Ефективність діяльності управлінських структур залежить від того, який організаційний вплив на них справляється за такими взаємопов'язаними наслідками:

1. Формування та удосконалення організаційних структур управління та їх підрозділів відповідно до потреби і можливостей суспільства, держави.

2. Оптимізація розподілу функцій, підфункцій, операцій між структурними підрозділами і налагодження взаємодії між ними.

3. Поєднання застосування форм діяльності, використання методів її організації та проведення.

4. Співвідношення функцій, структури органів управління з новими технологіями (у тому числі з інформаційними), які пропонують сучасний рівень технічного процесу.

Організація управління органами та підрозділами системи МВС України як функція управління реалізується через:

- визначення соціальної потреби та можливості її реалізації, формулювання проблеми (визначення стратегічної мети, тактичних підцілей її реалізації);

- проектування управління органами та підрозділами системи МВС України;

- організацію праці співробітників (керівників, спеціалістів, обслуговуючого та технічного персоналу);

- проведення адміністративно-організаційних заходів (зборів, нарад, засідань та інше);

- визначення можливостей обсягу забезпечення виконання функцій органами та підрозділами системи МВС України (матеріально-технічного, фінансового, кадрового, інформаційно-технологічного та іншого забезпечення).

Проблема **державного регулювання**, його значення в житті суспільства – одна з центральних у фундаментальних і прикладних суспільних науках, особливо в юриспруденції. Нерозв'язаність основних теоретичних і методологічних питань призводить до того, що будь-які судження щодо конкретних суспільних процесів, у тому числі й у галузі державного управління, залишаються необґрунтованими.

Сьогодні ефективне правове регулювання є однією з необхідних передумов послідовного впорядкування відносин у сфері протидії злочинності. Воно має бути дієвим засобом узгодження, упорядкування, з одного боку, цілеспрямованого керованого розвитку економіки в інтересах оптимально можливого задоволення публічних потреб та динамічно зростаючих інтересів суспільства, а з іншого – засад ринкового господарства, що поступально розвиваються переважно на базі саморегуляції.

Регулювання як функція управління в широкому розумінні – це збереження, підтримання, удосконалення та розвиток стану упорядкування організованості системи; вид управлінської праці, метою і призначенням якої є подолання протиріч між організацією та дезорганізацією, станом порядку та факторами, які порушують цей порядок. У вузькому розумінні – це поточне розпорядництво, за якого суб'єкт управління втручається в діяльність системи у випадку, коли корегування пов'язане з прийняттям нових управлінських рішень.

Регулювання забезпечує оперативність управління, ефективність функціонування системи в умовах постійних зовнішніх та внутрішніх впливів на неї і включає координацію як налагодження взаємодії між підрозділами та окремими виконавцями.

Регулювання як напрям діяльності МВС – це забезпечення оперативності управління, ефективності функціонування системи в сучасних умовах при постійному зовнішньому та внутрішньому впливі на неї. Воно передбачає розробку та організацію виконання оперативних управлінських рішень, їх корегування, підготовку працівників, державних службовців та особового складу до дій в конкретних ситуаціях.

Необхідність у цьому викликана постійними змінами, які відбуваються навіть у самій організаційній системі і призводять до порушень, перебоїв у її функціонуванні. Слід зазначити, що зміни системи МВС, викликані її реформуванням, є явищем цілком реальним і навіть певною мірою прогресивним. Але саме існування деяких суперечностей, їх усунення – важлива об'єктивна передумова розвитку суспільства, всіх соціальних утворень, зокрема й системи МВС України.

Регулювання є, по суті, організаторським напрямом діяльності МВС та його суб'єктів. Він полягає в організації оперативного управління, тобто в налагодженні повсякденної праці підрозділів та працівників, у забезпеченні взаємодії структурних ланок, а також в навчанні та вихованні працівників, державних службовців системи МВС. Регулювання конкретизує управління, сприяє успішному вирішенню оперативно-службових завдань. Тому, обсяг роботи щодо виконання цього напрямку діяльності МВС в сучасних умовах зростає з наближенням до виконавського рівня системи. Повсякденне оперативне управління, яке здійснюється керівником, передбачає прийняття нових управлінських рішень та внесення змін у прийняті раніше, розподіл завдань між підлеглими, розстановку працівників за конкретними видами діяльності, навчання працівників прийомів та методів виконання завдань, надання їм допомоги, організацію злагодженої праці структурних ланок системи МВС з урахуванням їх компетенції та можливостей.

Значна роль керівника в справі повсякденного виховання підлеглих полягає у формуванні найбільш сприятливого морально-психологічного клімату в колективі. Турбота про підлеглих, їхній відпочинок, побут, підвищення кваліфікації є і громадським обов'язком керівника, і складником, його службової регулювальної діяльності.

Від правильної та чіткої **координації** протидії злочинності залежать не лише поточні результати, а й фінансово-економічна, соціально-культурна і адміністративно-політична системи в цілому.

Координація необхідна для: а) обміну інформацією; б) спільного аналізу і на цій основі спільного планування заходів щодо нейтралізації або послаблення дії негативних чинників, які впливають на злочинність, та усунення конкретних причин і умов, що їм сприяють.

Кінцеву позицію у системі управлінських функцій посідає **контроль**. За організаційно-правовою природою його необхідно розглядати як систематичну, конструктивну і позитивну діяльність, яка має місце як у сфері регулятивних, так і в сфері правоохоронних відносин, що зумовлено тісним зв'язком контролю з процесом прийняття управлінських рішень [105].

У літературі існує безліч тлумачень поняття контролю, що пояснюється різним підходом укладачів до його формулювання, виділенням та характеристикою певних його аспектів і при цьому всі вони розглядають контроль досить широко, не даючи чіткого розмежування між тим, що сформульовано вченими-юристами, і надано вченими-економістами, філософами, фахівцями в галузі державного управління, політологами тощо.

Так, словник іноземних слів дає два визначення слова “контроль” (фр. – controle) – по-перше, це перевірка, а також спостереження з метою перевірки і, по-друге, – це система органів, що здійснюють таку перевірку – контролери [106]. У другій частині слова “контроль” міститься слово “роль” (від латинського “role”), тобто “міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь”. “Ступінь участі в чомусь” – одне із тлумачень слова “роль”, слід розглядати як здійснення будь-яких дій. У цьому разі в змісті слова “контроль”, окрім “перевірки” або “нагляду з метою перевірки”, прослідковується ще один зміст цього слова, який іноді не береться до уваги, – протидія чомусь небажаному. Тоді буде доречніше слово “контроль” тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь [107, с. 8].

В юридичній літературі контроль розглядається одними науковцями як виконання законів, рішень тощо [108, с. 323]. Інші вважають, що це перевірка, спостереження з метою перевірки, а ті, хто займається перевіркою, – контролери [109, с. 256]. Треті вважають, що контроль – це одна із форм здійснення влади, яка забезпечує дотримання встановлених приписів [110, с. 68].

Державний контроль привертав до себе увагу й зберігає свої позиції і донині в дослідженнях вчених – представників різних напрямів. Під час розробки питання про сутність контролю сучасні вчені застосовують диференційований підхід, залежно від галузі

наукових знань, у яких ведуться дослідження. Тому розмаїття поглядів на одну проблему відображає складність і багатогранність цього явища. У той же час аналіз і синтез цих поглядів дає можливість всебічно досліджувати категорію “контроль”.

Уперше розробці правової форми контрольної діяльності було присвячене дослідження В.М. Горшенева і І.Б. Шахова [111, с. 89]. До цього юридична наука й особливо теорія права не ставили спеціального завдання досліджувати природу і зміст контрольної діяльності, розкривати її структуру, функції і з'ясовувати загальне й особливе, порівнюючи з правотворчістю і правозастосуванням. Ця прогалина знижує реальні можливості підвищення ефективності контролю у взаємодії з правотворчістю і правозастосуванням. Дослідження контролю як правової форми діяльності державних органів викликане також необхідністю пошуку шляхів і способів постійного вдосконалення організаційно-управлінських форм діяльності державного апарату, що відповідає сучасному етапу розвитку суспільства. Важливого значення набуває розробка питань процедурно-процесуального регулювання контрольної діяльності, вироблення конкретних пропозицій щодо вдосконалення і законодавчого врегулювання. У цьому аспекті дослідження є реальні можливості пошуку шляхів підвищення ефективності контролю діяльності і посилення в цьому напрямі ролі права.

У науковій літературі розповсюджена думка, що контроль – це лише перевірка кого– або чого-небудь. Саме такий зміст вкладає в це поняття і В.П. Суйц, який розглядає контроль як систему спостережень і перевірок чого-небудь [112, с. 18]. Такої самої думки дотримуються і Е.І. Петров, Р.Н. Марченко та Л.В. Барінова, вважаючи, що контроль є однією з найважливіших функцій соціального управління і полягає в тому, що суб'єкт управління здійснює облік і перевірку того, як керований об'єкт виконує його розпорядження [113, с. 117].

Дещо ширший зміст у термін “контроль” вкладає Л.Ф. Зверенчук. На його думку це поняття може охоплювати два напрями. По-перше, контроль як перевірка виконання прийнятих рішень і дотримання встановлених обмежень. Таке визначення підкреслює функціональне призначення контролю, виникнення його на стадії ухвалення рішення й у процесі його виконання.

Інший аспект цього поняття визначається як виявлення відповідності дійсного стану запланованому [114, с. 33], тобто

підкреслюється інформаційна спрямованість контролю. У цьому визначенні є позитивний момент – підкреслюється єдність контрольної діяльності на стадії прийняття рішень і їхнього виконання. Водночас контроль розглядається як спосіб, механізм порівняння результатів із завданнями. А такий підхід до визначення контролю приховує найважливішу його рису – можливість і необхідність активного впливу на фінансово-господарські процеси, що відбуваються. Отже, настільки вузького розуміння сутності контролю в цілому, безумовно, недостатньо.

У деяких випадках контроль зумовлений зворотними зв'язками, тобто його місце і значення представлене як спосіб організації зворотних зв'язків, завдяки яким орган управління одержує інформацію про хід виконання його рішень.

В.Г. Афанасьєв розглядає контроль в аспекті ухвалення рішення і подає таке трактування контролю: “Контроль – це спостереження і перевірка відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам та ін.; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання. Виявляючи відхилення та їх причини, працівники контролю визначають шляхи коригування організації об'єкта управління, способи впливу на об'єкт з метою подолання відхилень, усунення перешкод на шляху оптимального функціонування системи” [115, с. 33].

Однак, незважаючи на розмаїття поглядів на контроль, у більшості робіт, і це простежується найбільш яскраво, вчені-юристи все ж таки схиляються до розгляду державного контролю як функції державної діяльності. Держава є одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві. Це впливає з того, що держава має можливості і наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого покладається на контроль. Саме він відіграє роль інтегративного засобу перевірки загальної спрямованості державної діяльності і водночас перевірки досягнення кінцевого результату управлінської діяльності та здійснення її на певних етапах [101, с. 224].

Контроль виступає саме як функція, оскільки функція – це основний напрям діяльності суб'єкта. Якщо йдеться про державу

в особі її органів (осіб), то контроль і є функцією державної діяльності, основною метою якої є підвищення ефективності діяльності шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів правовідносин відповідно до їх завдань та встановлених правових приписів. За допомогою контролю забезпечується злагоджена, чітка робота органів державної влади, дотримання посадовими особами, всіма державними службовцями наданих їм прав та сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту населення [116, с. 15–16].

За допомогою контролю забезпечується своєчасність внесення коректив в управлінську діяльність, отримання інформації про реальний стан справ у сфері державного управління, виявлення порушень чинного законодавства. Для здійснення контролю і досягнення завдань, що стоять перед ним, важливими є систематичність, послідовність, всебічність та гласність, проведення аналізу його наслідків з обов'язковими висновками і реагуванням на виявлені недоліки в роботі органів державної виконавчої влади та їх посадових осіб. Саме такий підхід до контролю забезпечує йому місце серед основних функцій державного управління, направлених на підвищення ефективності державного управління, узгодженість управлінської діяльності та її результативність.

Контроль як функція державного управління має певні особливості та притаманні йому ознаки. Особливістю контролю є те, що він здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень, тобто фактично після здійснення інших функцій управлінської діяльності. Точніше кажучи, контроль перевіряє й оцінює процес управлінської діяльності. Метою такої оцінки є приведення діяльності у відповідність із чинними правовими нормами та прийнятими згідно з ними управлінськими рішеннями. Отже, контроль “перевіряє” здійснення інших функцій управління і органічно пов'язаний з ними. Здійснення контролю на кінцевих етапах управлінської діяльності свідчить, що він є інтегруючим засобом щодо дотримання і виконання поставленої мети і завдань перед управлінням і про відповідність йому всіх інших функцій державного управління.

Контроль у діяльності МВС у сучасних умовах тісно переплітається з фінансово-обліковим напрямом. Він полягає в забезпеченні збирання, передачі, збереження та обробки даних обліку,

тобто в кількісному обрахуванні, реєстрації та групуванні інформації про діяльність системи управління, про виконання управлінських рішень, про кількісну наявність фінансів і матеріальних ресурсів.

Облік складає важливу передумову контролю, суть якого полягає у виявленні відповідності чи невідповідності реального стану об'єкта управління заданій програмі.

Контроль – це процес забезпечення досягнення об'єктом управління поставлених перед ним цілей. Контроль дозволяє виявити, наскільки виконана робота відповідає висунутим завданням та напрямам діяльності.

Крім цього, він дає можливість оцінити зроблену роботу та визначити шляхи підвищення її ефективності. До того ж містить спостереження за діяльністю, порівняння її результатів, вжиття заходів, спрямованих на усунення недоліків, тощо.

Контроль у діяльності МВС у сучасних умовах передбачає організацію та здійснення перевірок (інспекційних, цільових, контрольних) за реалізацією діяльності підрозділів апарату МВС, органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, а також центральних органів виконавчої влади Національної поліції України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної прикордонної служби України, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Основними формами перевірки є: 1) інспектування – всебічне вивчення стану організації та результатів діяльності об'єкта перевірки, його структурних підрозділів (здійснюється не рідше ніж один раз за 5 років); 2) цільова перевірка – вивчення окремих питань діяльності об'єкта перевірки, його структурних підрозділів (за рішенням Міністра проведення інспектування може бути скасовано, перенесено на інший строк або замінено цільовою перевіркою); 3) контрольна перевірка – перевірка результатів заходів, ужитих об'єктом перевірки для усунення недоліків, виявлених під час проведення попереднього інспектування або цільової перевірки (проводиться упродовж шести місяців після надходження до МВС довідки про стан усунення недоліків, виявлених у ході інспектування або цільової перевірки). Крім цього, перевірки

здійснюються в строки, визначені наказом МВС про їх проведення, при цьому інспектування проводиться в строк до 20 днів, а цільова та контрольна перевірки – до 10 днів.

Метою перевірки є визначення здатності об'єкта перевірки, його структурних підрозділів виконувати завдання за призначенням та відповідності їх діяльності Конституції України, законам України, актам Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, рішенням Ради національної безпеки і оборони України, введеним у дію указами Президента України, нормативним документам МВС, виданим у межах його повноважень.

Загальна організація та координація діяльності з проведення інспекційних, цільових, контрольних перевірок, а також контроль за її здійсненням покладається на спеціально визначений уповноважений підрозділ апарату МВС.

Разом з тим, об'єктами перевірки є:

- структурні підрозділи апарату МВС його територіальні органи, навчальні заклади та науково-дослідні установи, заклади охорони здоров'я та реабілітації, комплекс спеціальних об'єктів “Фортеця” МВС, казенне науково-виробниче об'єднання “Форт” МВС;
- головний орган військового управління Національної гвардії України, оперативно-територіальні об'єднання, з'єднання, військові частини, вищі військові навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), бази, заклади охорони здоров'я та установи, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України;
- центральний орган управління Національної поліції, її територіальні (у тому числі міжрегіональні) органи, підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління Національної поліції;
- Адміністрація Державної прикордонної служби України та її територіальні органи, Морська охорона та органи охорони державного кордону, органи забезпечення Адміністрації Державної прикордонної служби України;
- апарат Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), підрозділи центрального підпорядкування, територіальні органи ДСНС та підпорядковані їм підрозділи, спеціалізовані формування, навчальні заклади та науково-дослідні

установи, підприємства, організації та установи сфери управління ДСНС;

- апарат Державної міграційної служби України, її територіальні органи та підрозділи, пункти тимчасового розміщення біженців і тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, державне підприємство “Документ”;

Суб'єктами перевірки є створені в установленому порядку комісії з їх проведення або уповноважені на це посадові особи.

Водночас слід зазначити, що *комісія МВС як суб'єкт перевірки утворюється наказами Міністра, його першого заступника, заступників, державного секретаря Міністерства у складі працівників структурних підрозділів апарату Міністерства з урахуванням напрямів їх діяльності. За рішенням Міністра до роботи в складі комісії можуть залучатися державні службовці та працівники інших міністерств, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій (за згодою їх керівників).*

Комісія для перевірки діяльності вказаних вище центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, та Національної гвардії України утворюється виключно наказом Міністра внутрішніх справ України або особи, яка виконує його обов'язки.

За результатами проведення перевірки суб'єктом перевірки складається підсумковий документ у вигляді акта або довідки.

Результати інспектування розглядаються на засіданні колегії МВС, нараді керівництва Міністерства або нараді Національної гвардії України, ЦОВВ. Для участі в засіданні колегії або нараді запрошується керівний склад об'єкта перевірки.

Керівник структурного підрозділу апарату Міністерства, яким організовувалася та здійснювалася перевірка, за результатами опрацювання довідки про стан усунення недоліків доповідає посадовій особі, яка призначала перевірку, про повноту та якість ужитих заходів реагування й доцільність проведення контрольної перевірки.

1.5. Сутність та поняття взаємодії в системі Міністерства внутрішніх справ України

Будь-яка соціальна система – це, перш за все, сукупність компонентів, частин, елементів, які взаємодіють між собою.

Означені складники “можуть належати до різних рівнів організації соціальної системи та, відповідно, формувати окремі блоки, структурні утворення в середині системи” [118, с. 74]. Кожний орган, що входить до системи МВС України, виступає певним чином упорядкованою сукупністю компонентів чи елементів. Своєрідним елементом цієї системи є й окремі працівники цих органів, оскільки вони здатні самостійно вирішувати завдання та здійснювати функції, властиві цим органам [119, с. 41]. У наведеному положенні підкреслюється структурний аспект системи. Водночас, будь-яка система має й інший — функціональний аспект, адже є сукупністю елементів, об’єднаних зв’язками у такий спосіб, що забезпечується цілісна її функція [120, с. 92]. Саме тому система повинна розглядатись як структурно-функціональна єдність окремих взаємопов’язаних елементів, що реалізують покладені на неї функції в умовах конкретного зовнішнього середовища.

Кожна соціальна система може бути представленою як об’єкт соціальної природи, з характерною структурою, різнорідними внутрішніми і зовнішніми відносинами, комплексом своєрідних виконавчих функцій. Яку б соціальну систему ми не взяли, це завжди комплекс тісно пов’язаних між собою частин та елементів. Нормальне функціонування системи безпосередньо залежить від погодженості та єдності їхніх дій. Сказане повною мірою стосується й такої системи соціального управління, як система МВС України. Як наслідок, існують поняття організаційної і функціональної структур соціальних систем, а також їх ієрархії, про що йшлося вище. Специфічною соціальною системою державно-правової природи, яка виконує функції забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності, міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством

категорій мігрантів, є органи системи Міністерства внутрішніх справ України.

Теорія управління розглядає соціальну систему як цілісну та динамічну сукупність частин і елементів, пов'язаних між собою [121, с. 23–29]. Чим складніші та різноманітніші завдання, які розв'язує система, тим більше вона роздроблена на частини та елементи, тим складніше управління такою системою. У зв'язку з цим виникає дуже важлива проблема управління, а саме – забезпечення погодженості та єдності функціонування частин та елементів системи, тобто їх взаємодія.

На органи, що входять до системи МВС України, державою покладено виконання широкого кола завдань, які реалізуються через виконання значної кількості функцій та підфункцій. Різноманітність і відмінність цих функцій зрештою й визначають їх функціонально-галузеву і адміністративно-територіальну структуру. І цілком зрозуміло, якщо діяльність кожної частини, кожного елемента системи МВС України не буде належно скоординованою, вони не зможуть успішно виконувати як загальне завдання, що стоїть перед системою в цілому, так і завдання, які складають зміст їх діяльності.

Успіх виконання завдань, покладених на функціонально-галузеві частини та елементи системи МВС України, значною мірою визначається загальною погодженістю та єдністю їх дій. Так, наприклад, якщо відсутні погодженість та єдність дій всіх частин та елементів органів Національної поліції України під час розшуку злочинців, розшукова функція залишиться просто нереалізованою. Погодженість та єдність частин та елементів системи, які беруть участь у розкритті злочинів (слідчих, оперуповноважених, патрульних, дільничних тощо), значно підвищує ефективність реалізації функції боротьби зі злочинністю [98, с. 497]. Отже, погодженість та єдність дій частин та елементів системи є неодмінною умовою нормального функціонування системи, засобом підвищення ефективності її функціонування, вони вбачаються одним із найважливіших завдань управління в соціальних системах. Більш того, погодженість функціонування частин та елементів системи – це органічно притаманна системам об'єктивна властивість. Інакше кажучи, погодженість – обов'язковий і невід'ємний атрибут системи. У системах соціального управління ця властивість

реалізується через свідому діяльність людей, однак її об'єктивний характер від цього не змінюється. Чим складніші завдання, що стоять перед системою, тим складніша сама система управління, тим більш прихований, завуальований об'єктивний характер цієї властивості і тим більша роль управління в досягненні погодженого функціонування частин та елементів системи.

Будь-який орган, що входить до системи МВС України, складається з кількох структурних підрозділів: департаментів, управлінь, відділів, відділень тощо. Ці підрозділи й утворюють необхідний набір компонентів системи, якою може розглядатися кожний орган системи МВС України. Водночас, усі складники цих органів пов'язані не тільки між собою, але й і з системою взагалі. Вони впливають один на одного. Такий взаємовплив, як і будь-який соціальний тип взаємодії, зумовлений, з одного боку, особливостями та конкретно-історичним рівнем розвитку матеріальних об'єктів та умов, а з іншого – самою людиною – працівником цих органів [122, с. 70–73].

Треба підкреслити, що взаємодія, як компонент, ланка, системна якість, властива усім соціально-організованим системам і, перш за все, системам, організованим державно-правовим чином. У свою чергу, характерною особливістю державно-правової організації соціальних систем є те, що вони належать до формальної соціальної організації, яка є результатом свідомого конструювання соціальних зв'язків.

Формальна організація характеризується цільовою заданістю, яка полягає у визначенні та нормативно-правовому установленні й закріпленні способів і форм взаємодії елементів соціальної системи залежно від типу, виду, роду, рівня цих систем, цілей та завдань їх формування. Для цього типу соціальної організації є характерним використання засобів і механізмів організаційно-структурного, нормативно-регулюючого та функціонально-управлінського впливу на формування, встановлення й розвиток відношень певного типу (виду). Даний тип передбачає цільову мотивацію щодо вибору організаційно-структурних засобів формування, функціонування та розвитку соціальних підсистем залежно від конкретно-історичних, економічних, соціально-політичних умов.

Взагалі, формальний тип організації та взаємодії складових соціальних систем може забезпечити ефективність розвитку

відповідних процесів лише в тому випадку, якщо: по-перше, він об'єктивно віддзеркалює соціальні потреби; по-друге, формує науково обгрунтовані засоби, механізми, форми і способи задоволення, вирішення соціальних потреб чи завдань; по-третє, визначальне місце серед засобів, механізмів, форм і способів посідають організаційно-правові; по-четверте, враховуються властиві даному типу закономірності та тенденції суспільного розвитку. В умовах сьогодення, коли до соціально-правових систем, у тому числі до органів внутрішніх справ, висуваються якісно нові вимоги, необхідний також комплекс заходів щодо набуття ними таких властивостей, які б забезпечили їм здатність до швидкої перебудови структурних і функціональних зв'язків [123, с. 41–42].

Усі організаційно-інституційні складники органів системи Міністерства внутрішніх справ України певним чином пов'язані поміж собою і системою в цілому. Вони здійснюють один на одного такий вплив, який за своєю сутністю і природою може мати керівний або інформаційний характер. Безпосередній керівний вплив, необхідною умовою якого виступають відносини підпорядкованості, здійснюється вищим органом чи його структурним підрозділом на нижчий орган або його структурний підрозділ, наприклад, головне управління Національної поліції в області на відділ поліції. Вплив такого виду виступає формою взаємозв'язку суб'єкта і об'єкта управління.

Усі органи, що входять до системи МВС України, як керовані соціальні системи, в цілому можуть бути представленими сукупностями суб'єктів та об'єктів управління, взаємопов'язаних каналами прямого і зворотного зв'язку. При цьому, органи, структури та підрозділи, які входять в єдину систему Міністерства внутрішніх справ України, постійно відчують управлінський та інформаційний вплив різних за статусом державних органів і громадських об'єднань.

Досліджуючи даний аспект організаційно-системної побудови цих органів, В.Д. Малков підкреслює, що для них є характерною розгорнута мережа зовнішніх і внутрішніх інформаційних зв'язків, які забезпечують: передачу керівної і повідомлювальної інформації між органами системи Міністерства внутрішніх справ, з одного боку, і вищими органами державного управління – з другого; взаємний інформаційний обмін між органами, структурами і

підрозділами внутрішніх справ та іншими міністерствами, відомствами; інформаційний контакт з населенням; передавання управлінської і повідомлювальної інформації між апаратами управління та відповідними системами; циркуляцію інформації означеного характеру між керівництвом органу та іншими управлінськими ланками; циркуляцію інформації між управліннями (відділами) служб та їх підрозділами на нижчих рівнях [124, с. 55–56].

Відповідно до наведеного вище кожний орган, що входить до системи МВС України, одночасно виступає в двох іпостасях: як керована і керівна система, тобто одночасно є суб'єктом і об'єктом управління. Так, стосовно Уряду України Національна поліція України виступає керованою системою. Водночас воно само здійснює управління іншими структурними підрозділами нижчого рівня – обласними управліннями НПУ, міськими відділами поліції, районними відділеннями поліції.

Взаємодія в системі МВС України – не самоціль, а засіб і форма здійснення практичної діяльності. При цьому, вдосконалення взаємодії виступає як динамічний процес розв'язання правоохоронних проблем. Постійною її метою є оптимізація управління, що забезпечує максимально ефективне функціонування соціальної системи. Оптимізація передбачає цілеспрямовану реалізацію комплексу заходів, що відповідають певним умовам. Головними з них є: а) постановка науково обґрунтованих цілей управління; б) наявність матеріально-технічних, фінансових, часових, кадрових, інформаційних та інших ресурсів, що забезпечують досягнення намічених цілей; в) визначення раціональних шляхів виконання практичних завдань. Крім того, оптимізація системи управління передбачає наявність об'єктивних критеріїв оцінки ефективності її функціонування [125, с. 11–15].

Також для системи МВС України характерною є розгалужена мережа зовнішніх та внутрішніх інформаційних зв'язків, що забезпечують: передачу інформації між органами системи МВС України, з одного боку, і вищими органами державної влади – з іншого; взаємний інформаційний обмін між органами та іншими відомствами і громадськими організаціями; передачу управляючої та повідомляючої інформації між апаратами управління і відповідними системами; циркулювання інформації вказаного характеру між керівництвом органу та іншими управлінськими ланками;

обмін та циркулювання інформацією між Головними управліннями – відділами – відділеннями служб органів системи МВС України.

У соціальному управлінні погодженість функціонування частин та елементів системи досягається через координацію та взаємодію. Загалом у літературі з управління, зокрема й з управління в системі МВС України, комплексно проблема координації та взаємодії розроблена ще недостатньо. У працях вчених-управлінців розглядаються окремі аспекти цієї проблеми, але в них відсутнє єдине і чітке уявлення про самі поняття взаємодії та координації. Так, на думку одних вчених, взаємодія та координація – це синоніми, які означають погодженість [126]; на думку інших, взаємодія – це більш широке поняття, ніж координація [98]; на думку третіх, навпаки, більш широким поняттям є координація [127, с. 103–127]; четверті вважають координацію організацією взаємодії [128, с. 16].

Слід зазначити, що на сьогодні юридична наука не виробила єдиного підходу до понять “взаємодія”, “координація” тощо. Не визначено їх і в правових актах, хоча вони досить часто в них зустрічаються. Взаємодія взагалі – “філософська категорія, що відображає процеси впливу різноманітних об’єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємоперехід, а також породження одним об’єктом іншого. Взаємодія становить вид безпосереднього або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення зв’язку” [129, с. 81]. Деякі автори називають категорію взаємодії адміністративно-правовою [130, с. 25], що, на наш погляд, можна робити лише із застереженням “у спеціальному змісті”. Загальноприйнятим у наукових колах є те, що при вирішенні спірних та широких за змістом питань необхідно спиратися на визнану в теорії права ідею взаємозалежних підходів – філософського, спеціально-юридичного і соціологічного [131, с. 27].

Розглядаючи взаємодію як філософську категорію, зазначимо, що вона відображає процеси впливу об’єктів один на одного, їх взаємну зумовленість і породження одним об’єктом іншого [132, с. 57]. Виходячи з цього, взаємодія є універсальною формою руху, розвитку та визначає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи [133, с. 75].

В.О. Малюткін визначає, що філософській категорії “взаємодія” властива наявність: а) таких відносин (зв’язків), які дають

зможу об'єктам впливати один на одного; б) власне впливу, у результаті якого відбуваються взаємні трансформації суб'єктів, що взаємодіють [134, с. 40].

Отже, взаємодія є однією із загальних форм взаємозв'язку між явищами, сутність яких полягає у зворотному впливі одного предмета чи явища на інший. Вона відбувається в просторі й часі та є специфічною для кожної з форм руху матерії [135, с. 213]. Отже, для категорії “взаємодія” з філософського погляду характерним є: по-перше, наявність фактичних та стійких зв'язків, по-друге, таких зв'язків, що дозволяють об'єктам впливати один на одного; по-третє, наявність самого впливу, у результаті якого відбувається взаємна зміна взаємодіючих сторін.

У науковій літературі взаємодію розглядають як одну з основних філософських категорій, що відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну зумовленість і змінення стану або взаємоперехід, а також заснування одного об'єкта за допомогою іншого, обміну інформаційними потоками. Система визначається як комплекс елементів, що перебувають у взаємодії. З цього слід розуміти, що системи в ізолюваному вигляді, поза зв'язками із суміжними системами і середовищем функціонування, фактично не існує. Не можна забувати і про те, що елементи системи повинні перебувати в причинно-наслідковому зв'язку між собою та з системою загалом і бути інформаційно самостійними та незалежними, що простежувалося у випадку територіальних і транспортних органів внутрішніх справ.

У тлумачному словнику сучасної української мови поняття “взаємодія” визначено як взаємний зв'язок між предметами дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [136, с. 185]. “Взаємодіяти” – означає перебувати у зв'язку, взаємно виявляти дію або погоджено взаємно діяти, бути у взаємодії. У філософському енциклопедичному словнику взаємодію визначено як взаємозв'язок двох явищ, їх зумовленість один одним, погодженість дій, а також як взаємну підтримку [137, с. 76]. Визначення поняття взаємодії в спеціальній, зокрема юридичній, літературі неоднозначне.

Так, О.М. Бандурка зазначає, що взаємодія – це стан взаємовідносин, а взаємовідносини – це процес взаємозв'язку [138, с. 77]. Термін “взаємодія” учені розглядають також як одну з основних форм трудової діяльності, що здійснюється через суспільні

відносини між людьми, а також у відносинах і зв'язках різних об'єктивно зумовлених видів життєдіяльності.

В.К. Колпаков вважає, що “управлінська система – це єдине ціле, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів” [139, с. 10]. Інші науковці визначають взаємодію як необхідний елемент управлінської системи – “управлінська система, як і будь-яка система, характеризується такими ознаками: наявність елементів системи, взаємозв'язком цих елементів...” [140, с. 5]. Дослідники враховують такі аспекти філософського поняття взаємодії, як позитивна та негативна спрямованість, взаємний вплив сторін такого процесу, вдосконалення і розвиток взаємодіючих сторін, фактор інтегративної дії. Тому взаємодію як управлінське явище у широкому сенсі визначають як “взаємозв'язок керуючої системи (суб'єкт управління) і тієї системи, якою керують (об'єкт управління)” [141, с. 8], на підставі якого забезпечується розвиток, зміна, вдосконалення кожної структури, яка входить до складу такої (управлінської) системи.

Підтримуємо думку Ю.С. Назара, що під час дослідження такої взаємодії варто повніше використовувати досягнення філософії, зокрема, щодо аналізу взаємодії типу “боротьба” [142]. Отже, розглядаючи взаємодію в управлінському аспекті, важливо розмежовувати взаємодію між суб'єктом та об'єктом управління і взаємодію між суб'єктами управлінського процесу в досягненні спільної мети.

Наразі досить дискусійним у наукових джерелах залишається питання щодо співвідношення таких понять, як “взаємодія” та “координація”. Стосовно визначення змісту поняття “взаємодії” треба відзначити недостатню узгодженість поглядів науковців в юридичній літературі. Так, в працях А.П. Аксьонова, О.М. Бандурки, К.М. Єрмакова, В.М. Суценка та В.К. Колпакова розглядаються окремі аспекти взаємодії, однак єдності поглядів щодо її сутності в контексті поліцейської діяльності так і не досягнуто. Представники наукової школи О.М. Бандурки, як і більшість інших вчених (І.В. Альошина, В.І. Носков), розглядають взаємодію як функцію управління, завдяки якій створюються умови для успішного функціонування всієї системи загалом. Характерною рисою взаємодії є конкретна тотожність суб'єктів і об'єктів управління, їх переміна місцями [143]. Взагалі згідно з думками одних вчених взаємодія узагальнює будь-які контакти поліції [144], на думку

інших авторів, – зводиться лише до сумісної діяльності самих служб і підрозділів органів правопорядку, спрямованої на вирішення загальних завдань, яка ґрунтується на законодавчих актах [145]. З урахуванням усередненого підходу, запропонованого В.К. Колпаковим, взаємодія визначається як “наявність стійких контактів, які виникають і розвиваються на основі загальних інтересів і в цілях боротьби з правопорушеннями, укріплення громадського порядку і громадської безпеки” [146]. На нашу думку, в ідеальному варіанті взаємодія як загальне поняття може розумітися: 1) як складник управлінської системи, що є видом безпосереднього, опосередкованого, зовнішнього чи внутрішнього зв’язку; 2) узгоджені за цілями, завданням, змістом і засобами спільні дії суб’єктів. Свою значущість має й той факт, що доцільність взаємодії визначається лише тими випадками, коли вона будь-яким чином впливає на ефективність поліцейської діяльності, а процес співпраці передбачає постійність і безперервність.

Поняття “координація” та “взаємодія” багато науковців уживають як синоніми [147, с. 74]. Інші дослідники, а надто західноєвропейські, послуговуються терміном “координація”, практично взагалі не вживаючи терміна “взаємодія” [127, с. 112]. Певна кількість авторів вважає, що координація – це діяльність щодо організації взаємодії, що поняттям координації охоплене поняття взаємодії [128, с. 142].

Вважаємо доречним зауваження І.Ю. Хомишина, що в поняттях “координація” та “взаємодія” наявні істотні відмінності; видається не зовсім логічним (правомірним) навіть окреслення питання щодо їх порівняння, оскільки це цілком різні поняття [148, с. 50].

Узагальнюючи погляди науковців, Ю.М. Козлов називає найбільш значні в теоретико-прикладному сенсі змістові поняття терміна “координація” [149, с. 17]. І відповідно до розуміння цих категорій визначають варіанти їх співвідношення. Так, їх часто вживають як синоніми [150, с. 34] або ж вказують на відмінність у методі досягнення узгодженості при зазначенні тотожності змісту, наполягаючи на тому, що в ході взаємодії узгодженість досягається за допомогою домовленостей рівних за своїм правовим статусом суб’єктів [151, с. 56]. Існують також підходи, що координація співвідноситься із взаємодією як причина та наслідок, координація –

це організація взаємодії. Наприклад, О.М. Васильєва вказує, що взаємодія полягає у певній організаційній діяльності як шлях до мети на основі узгодженості дій суб'єктів і на організаційному етапі взаємодії здійснюється:

- 1) нормативно-правове забезпечення взаємодії;
- 2) реалізація нормативно-правового забезпечення – як приклад, створення координаційних центрів;
- 3) безпосереднє планування заходів із взаємодії [152, с. 99, 102].

Слід зазначити, що розглядати взаємодію між вищезазначеними органами необхідно з урахуванням їх соціально-управлінської спрямованості.

Адміністративні відносини, що виникають під час взаємодії цих органів, за своїм характером можуть різнитися. Науковці не однакові щодо класифікації цих відносин [153, с. 130]. Так, вони розглядаються у вертикальній і горизонтальній площинах.

Класифікація на вертикальні й горизонтальні правовідносини в адміністративному праві здійснюється за принципом співвідношення прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин. З огляду на це, вертикальні правовідносини визначаються як відносини, у яких “один з учасників підлеглий іншому” [154, с. 56]. Отже вони складаються між суб'єктами, коли один із них наділений повноваженнями впливати на інший, незалежно від волі останнього.

Аналогічна типологія правовідносин застосовується щодо характеристики відносин, що складаються між органами публічної влади у процесі взаємодії на місцях.

Можна виділити також декілька видів взаємодії у середині органів державної влади на місцях з іншими органами. Ця взаємодія буде мати свої особливості [155].

Певні автори серед ознак взаємодії розглядають “рівність положення” елементів системи, що взаємодіють [156, с. 34].

У здійсненні взаємодії виділяють також три основних види структурних зв'язків: координаційні; субординаційні; реординаційні:

координація – відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (створення координаційних органів, проведення спільних нарад тощо);

субординація – наявність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (наприклад, право адміністрацій надавати методичні вказівки, рекомендації органам місцевого самоврядування, право на узгодження, на контроль (фінансовий, прокурорський) тощо);

реординація – наявність в органів місцевого самоврядування виключної компетенції в окремих випадках за загального верховенства органів державного управління (участь у призначенні керівників державних підприємств, право нормотворчої ініціативи та ін.) [157].

Спеціально-юридичний підхід дозволяє зробити аналіз нормативно-правових актів, що діяли і діють у сфері взаємодії в системі МВС України. Таким чином, спеціально-юридичний підхід до поняття взаємодії свідчить, що його сутність не зводиться тільки до спільної діяльності суб'єктів, а містить у собі більш широке коло зв'язків і контактів (обмін інформацією, узгодження самостійних дій, планування роботи, тощо).

Соціологічний підхід до взаємодії в системі МВС України полягає у вивченні взаємодії як правового явища на основі емпіричних матеріалів соціологічних досліджень. Такі дослідження показують, що практика охорони громадського порядку, боротьби з правопорушеннями тощо пов'язується із широким спектром стійких відношень між органами системи МВС України для досягнення загальних цілей.

Один із дослідників змісту взаємодії П. Сорокін розглядає взаємодію як найпростішу модель соціального явища. Виходячи з цього, він дає таке визначення феномена взаємодії: “Явище взаємодії людей дано тоді, коли психічні переживання, зовнішні акти однієї людини або людей є функцією існування, фізичного, психічного стану іншого індивіда” [158]. Соціальна взаємодія, за П. Сорокіним, можлива тільки за наявності таких умов: два або більша кількість індивідів, які зумовлюють переживання і поведінку один одного; існують акти, за допомогою яких вони зумовлюють взаємні переживання і вчинки [159].

Говорячи про рушійну силу взаємодії, П. Сорокін зазначає, що всі люди так чи інакше вступають у систему соціальної взаємодії під впливом цілого комплексу чинників: несвідомих (рефлекси), біосвідомих (голод, почуття спраги, статевий потяг і т.п.) і соціосві-

домих (значення, норми, цінності) регуляторів. На відміну від випадкових або тимчасових агрегатів людей (юрби), що характеризуються відсутністю ясних і пролонгованих зв'язків, тільки суспільство здатне оцінити значення, норми, цінності, які існують усередині кожного із соціосвідомих членів суспільства. П. Сорокін особливо увагу акцентує на ролі потреб як мотиву поведінки і діяльності людини взагалі. При цьому він розробив систему потреб, виділив крім вітальних: самозахист; спілкування; інтелектуальну діяльність; вольову діяльність [159].

Елементами взаємодії П. Сорокін вважав: індивідів, акти (дії) і спілкування (вони ж символи інтеракції). Так, акти (другий компонент взаємодії) носять подвійний характер. З одного боку, вони – внутрішня реалізація психологічної енергії індивіда, з іншого – стимули, подразник, що викликає ту або іншу реакцію в іншого індивіда. П. Сорокін підрозділяв акти на: акти діяння і недіяння; акти тривалої і швидкої взаємодії; інтенсивні і слабкі акти; свідомі й несвідомі акти. До того ж П. Сорокін виділяє антагоністичні або солідарні, односторонні або двосторонні, шаблонні або нешаблонні види взаємодії [159].

Інші соціологи – Г. Зіммель, Е. Дюркгейм, Е. Роберті – виокремлювали взаємодію як найпростіший елемент (клітину) соціального цілого (суспільства) [159]. У свою чергу, М. Вебер указував, що соціальна взаємодія може бути заснована на: цілераціональних діях, очікуванні певної поведінки інших людей, при використанні її як “засобу” для раціонально спрямованих і регульованих цілей, де критерієм раціональності є успіх; ціннісно-раціональних (свідома віра в будь-яку безумовну цінність); афективних (через актуальні афекти і почуття); традиційних (через навички) [160].

Взаємодію як управлінське поняття можна розглядати як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи в цілому. Причому необхідно мати на увазі, що взаємодія як управлінська категорія виявляється не тільки у внутрішньо-організаційній діяльності системи, але й в зовнішніх її функціях. Цілком правильно зазначає О.М. Яковлев: “Щодо соціальних явищ наявність взаємодії сама по собі ще нічого не сповіщає про її характер, тобто цим поняттям однаково охоплюються як випадки соціального співробітництва, зближення, так

і випадки ворожнечі, антагонізму, конфлікту” [161]. На думку В.М. Шванкова, взаємодія – “це ділове співробітництво на основі взаємодопомоги частин та елементів системи органів з метою найбільш ефективного розв’язання поставлених завдань” [162, с. 10].

Найбільш поширеним є поняття “взаємодія”, розроблене військовою наукою. Наприклад, в Малій Радянській Енциклопедії воно сформульовано як “узгодження (координація) за ціллю, місцем та часом бойових дій” [163, с. 366]. Більшість авторів, які досліджували тією чи іншою мірою проблеми взаємодії в сфері охорони громадського порядку, а саме: А.А. Аксьонов, К.К. Єрмаков, Л.Л. Попов та ін., в основу підходу до поняття взаємодії поклали саме наведене вище формулювання.

Найтипівіший підхід до визначення взаємодії використовує А.А. Аксьонов, який визначає її як “спільну діяльність конкретних служб і підрозділів, спрямовану на вирішення загальних завдань, які мають рівне становище” [164, с. 13]. Низка авторів ознаками взаємодії називають “рівне становище” взаємодіючих елементів системи, “рівноправність суб’єктів”, які взаємодіють на одному рівні, діяльність “рівноправних” елементів [156, с. 34]. Більшість авторів, які дають визначення взаємодії органів МВС як однієї з важливих її ознак, називають узгодженість дій суб’єктів взаємодії за метою, місцем та часом, а деякі автори – ще й за методами [165, с. 300]. Деякі автори називають серед ознак взаємодії “спільну діяльність” [166, с. 45].

Як вважають В.Л. Грохольський, В.М. Платіка, С.В. Продайка та В.Є. Соломка, реалізація принципу взаємодії протягом багатьох років залишається гострою і в деяких питаннях неvirішеною проблемою. Рівень взаємодії підрозділів між собою та з іншими суб’єктами правоохоронної діяльності, громадськістю зазнає постійної критики у нормативних актах МВС України [167, с. 96]. Причин тому декілька. По-перше, це недосконалість теоретичної розробленості проблеми взаємодії. По-друге, організація взаємодії в органах системи МВС України донині залишається надто громіздкою. Численні ланки управління дублюють одна одну. Усе зазначене вимагає вжиття низки заходів щодо чіткого розмежування і забезпечення раціонального співвідношення функцій Міністерства і підпорядкованих йому органів (підрозділів), налагодження єдності й керованості системою [168, с. 97].

Отже, взаємодія органів, що нами розглядаються, здійснюється з метою захисту інтересів держави, прав і свобод громадян, установ та організацій усіх форм власності від протиправних посягань, охорони громадського порядку тощо. Ця взаємодія повинна ґрунтуватися насамперед на своєчасному обміні інформацією між ними, а також взаємній відповідальності та контролі [169].

До основних принципів такої взаємодії можна віднести:
суворе дотримання законності;
оперативність розгляду і прийняття рішень із питань, що потребують спільного розв'язання, та забезпечення їх виконання у межах визначеної компетенції;

комплексне використання у разі необхідності сил і засобів, наявних у розпорядженні взаємодіючих сторін.

Кожний вид взаємодії має характерні властивості, що характеризують його як відокремлений, самостійний.

Координація як вид взаємодії (координаційна взаємодія) характеризується тим, що встановлюється зазвичай між несупідрядними органами й відповідає горизонтальним управлінським відносинам. Етимологія “координації”, а також тлумачення значення цього слова (погоджувати, встановлювати доцільне співвідношення між якими-небудь діями, явищами) [170] дають змогу висновувати, що цей вид взаємодії ґрунтується на взаємній зацікавленості в доцільних, спільних діях рівноправних органів.

У юридичній літературі координацію як правову категорію трактовано в декількох аспектах. Тож, деякі автори розглядають координацію як “функцію процесу управління”, спрямовану на налагодження оптимальних відносин із невідчужуваними ланками [171, с. 62].

Б.М. Лазарєв також розглядає “координацію” як управлінську функцію “узгодження дій різних підприємств, організацій і органів з метою досягнення загальних цілей” [172, с. 35].

В.С. Основін, дотримуючись аналогічного погляду, вбачає сутність координації як однієї із загальних функцій управління “у сукупності дій правомірних суб'єктів, що забезпечують погодженість і взаємодію різних органів і осіб, що беруть участь у вирішенні загального завдання” [173, с. 69]. Інші вчені визначають координацію не тільки як функцію управління, але і як метод узгодження, метод керівництва, метод управління [174, с. 63].

До прикладу, О.Ф. Фрицький розглядає координацію як функцію місцевих органів влади, а також визнає “наявність у координації певних рис керівництва”. Метою координації автор визначає створення таких умов, за яких різні суб’єкти (підприємства, установи, організації) “не тільки не заважали б один одному в роботі, а навпаки, діяли б узгоджено для досягнення своєї мети”, при цьому “координація має ґрунтуватися на єдності мети та інтересів” [175].

Створення такого виду взаємозв’язку між “елементами одного й різних видів” має обов’язковий характер для того, щоб “вони (ці елементи) мали значний обсяг вільного, самостійного узгодження своїх дій” [176].

Неординарним є підхід В.В. Цветкова, який взагалі визначає управління, передусім, як “організацію діяльності по координації, об’єднання в систему спеціалізованих зусиль групи людей” [177].

Є.Б. Кубко координаційними називає організаційні відносини, що виникають “на рівні взаємодії суб’єктів і об’єктів управління”, виокремлюючи кілька видів координаційних відносин узгодження, предметно-технологічну взаємодію, ієрархічну або складну взаємодію [178].

Координація як вид взаємодії органів, що входять до системи МВС України, становить спільну діяльність непідпорядкованих органів публічної влади одного рівня, спрямовану на досягнення єдиної мети – забезпечення ефективного управління на місцях. Мету в соціальній психології розглядають як корисний результат, що передбачає визначальну цілісність і спрямованість поведінки організму (серед іншого й соціального). Наявність єдиної мети – корисного результату, що передбачається, – спільної діяльності органів системи МВС, що відповідає їх спільним інтересам і сприяє реалізації потреб кожного із суб’єктів, що взаємодіють, є констатувальною ознакою розглянутої координації. У цьому випадку мета постає бажаним результатом такого роду спільної діяльності, а також стимулом до неї. У координаційну взаємодію розглянуті органи вступають із метою досягнення максимально можливої ефективності управлінської діяльності.

Наявність єдиної мети, для досягнення якої розглянуті органи вступають у координаційну взаємодію, є не єдиною відмітною ознакою. Цей вид взаємодії характеризується такими важливими

рисами. По-перше, координація – це вид взаємодії органів, наділених самостійною компетенцією, що організаційно не є взаємозалежними. По-друге, координація передбачає чіткий поділ процесу спільної діяльності між цими органами. Якщо під час невзаємопов'язаної (індивідуальної) діяльності кожний із органів чинить дії, не залежні від дій іншого, в цьому випадку вони є взаємозумовленими, оскільки мають реалізовуватися узгоджено, одночасно або в суворій послідовності як функціонально різні компоненти єдиного комплексу дій. По-третє, це наявність третього суб'єкта – координатора, – що безпосередньо координує їх спільну діяльність, у нашому випадку Міністерство внутрішніх справ України.

Повноваження координуючого суб'єкта (координатора) мають здебільшого організаційний характер. Прийняті ним рішення, за узгодженням спільних дій органів, діяльність яких підлягає координуванню, є рекомендаційними, але підлягають обов'язковому розгляду.

В.Ф. Сіренко, досліджуючи проблему взаємозв'язку інтересу, влади й державного управління, висловлює думку, що необхідність задоволення потреб змушує суб'єкта активно діяти в пошуках необхідних засобів і способів, які найчастіше перебувають у розпорядженні інших суб'єктів. Ця обставина означає те, що “інтерес, владний, примхливий суперечливий, а його стихією є конкуренція, змагальність, імпровізація” [179].

Підсумовуючи, зазначимо, що взаємодія постає чинником об'єднання органів МВС в певну цілісну систему, що в процесі функціонування змінюється порівняно з первинним станом. Отже, взаємодія передбачає динамічність суб'єктів, що взаємодіють, і системи загалом.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

1. Управління як суспільне явище визначається як цілепокладальний, організувальний та регулювальний вплив на власну, суспільну, колективну та групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і через спеціально створені організаційні структури.

2. Управлінські відносини можна визначити як конкретну форму соціальних зв'язків свідомо-вольового та організаційного характеру, в яких одна сторона (суб'єкт) є носієм функцій управління, а інша (об'єкт) відчуває її регулювальний вплив, відповідний до цілей соціального управління.

3. Державне управління – це практичний, організувальний та регулювальний вплив держави на суспільну та приватну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владну силу держави. У межах нашого дослідження категорія “державне управління” розглядається комплексно, як цілеспрямований вплив органів держави, її установ та службовців на адміністративно-політичну сферу, поведінку індивідів та їх колективів (в тому числі й у самій системі МВС України).

4. Системоутворювальним елементом організаційної структури державного управління є державний орган, пов'язаний з формуванням і реалізацією управлінських впливів держави як в цілому, в єдності проявів, що їх утворюють, так і за окремими проявами: цілепокладанням, організацією та регулюванням. Найістотніша відрізняюча ознака державних органів – наявність державно-владних повноважень, що знаходять вираз в їх компетенції і практично реалізуються у владно-управлінських рішеннях, що приймаються ними.

5. Управління у сфері внутрішніх справ України – це практичний, організувальний та регулювальний вплив органів системи МВС України на суспільну та приватну життєдіяльність фізичних та юридичних осіб із метою впорядкування, збереження або перетворення суспільних відносин у сферах:

забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

6. Основним суб'єктом управління внутрішніми справами є держава, яка здійснює свої функції в цій галузі через органи законодавчої, виконавчої та судової влади та їх посадових осіб. При цьому суб'єктів, уповноважених від імені держави здійснювати управління у сфері внутрішніх справ, слід розподіляти на *загальні* та *спеціальні*.

7. Загальні суб'єкти управління у сфері внутрішніх справ наділені повноваженнями щодо визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, визначають стратегію державного управління у зазначеній сфері як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства, так і в умовах виникнення різноманітних надзвичайних ситуацій, мають відповідні повноваження та вирішують переважно законодавчо закріплені завдання у сфері внутрішніх справ. До цих органів держави зокрема належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України.

8. Спеціальними суб'єктами управління у сфері внутрішніх справ є державні органи, спеціально створені для здійснення функцій з формування та/або реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ. Діяльність спеціальних суб'єктів управління – органів системи МВС – містить у собі ряд організаційно-правових форм, що характеризуються специфічними ознаками й призначенням, а саме спрямованістю на виконання адміністративної, профілактичної, оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної та виконавчої функцій.

9. Проведений аналіз існуючих підходів до розкриття сутності категорії “органи системи МВС” дозволяє визначити їх як єдину

систему органів виконавчої влади та військових формувань, які є структурним елементом державної правоохоронної організації й беруть участь у формуванні та/або реалізують державну політику у сферах: захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави; протидії злочинності та іншим правопорушенням; підтримання публічної безпеки та порядку; надання поліцейських послуг; попередження й нейтралізації внутрішніх загроз національній безпеці; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та їх ліквідації; а також міграції та громадянства.

10. До складників системи МВС слід віднести:

Міністерство внутрішніх справ України;

центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України (а саме: Національна поліція України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та Державна міграційна служба України);

Національну гвардію України як військове формування з правоохоронними функціями.

11. До загальної структури Міністерства внутрішніх справ України входять:

апарат Міністерства внутрішніх справ України;

Головний центр з надання сервісних послуг МВС та територіальні центри з надання сервісних послуг МВС як територіальні органи Міністерства внутрішніх справ;

навчальні заклади та науково-дослідні установи, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України;

заклади охорони здоров'я, установи та підприємства, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України.

12. В Україні раніше існуюча мілітаризована модель МВС вирізнялась надмірною централізацією, бюрократизацією та вкрай низьким рівнем довіри населення до правоохоронців (3 %–5 %). Кількість атестованих працівників, включаючи персонал внутрішніх військ та курсантів вищих навчальних закладів, майже у 1,5 раза перевищувала середній європейський показник (300 полі-

цейських на 100 тис. населення) та була майже удвічі більшою, ніж передбачають рекомендації ООН – 222 поліцейських на 100 тис. населення. Фактично це було міністерство “міліції”.

Низка системних недоліків, а саме: дублювання функцій у різних органах та підрозділах системи МВС; недосконала та повільна система прийняття управлінських рішень; нездатність комплексно реагувати на загрози громадській безпеці без узгоджених дій з підрозділами МНС та прикордонної служби, перебування під політичним впливом, хронічне недофінансування МВС та високий рівень корупції серед працівників міліції – це та рушійна сила, яка стала причиною необхідності глобального реформування МВС.

Крім того, переорієнтування всієї діяльності МВС із “силової моделі” на “сервісний підхід” є одним із зобов’язань, які взяла на себе Україна перед Європейським Союзом.

Концепція першочергових заходів реформування системи МВС та Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України (далі – Концепція та Стратегія), прийняті розпорядженням Кабінету Міністрів України “Питання реформування органів внутрішніх справ України” від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р, поклали початок докорінних змін у системі Міністерства внутрішніх справ України. Згідно із зазначеними концептуальними документами до кінця 2018 р. реформування має бути завершено.

13. З часу прийняття Концепції і Стратегії пройшло майже три роки. За цей період, *по-перше*, прийнято низку законів та інших нормативно-правових актів у сфері реформування ОВС. Це: закони України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ” (у результаті реалізації цього Закону відбулося скорочення підрозділів боротьби з організованою злочинністю, транспортної та ветеринарної міліції); “Про Національну поліцію”; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху”; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про Національну поліцію”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національної поліції” та ін. Прийнятий у першому читанні Закон України “Про сервісні послуги та сервісні центри Міністер-

ства внутрішніх справ України” (реєстраційний № 2567 від 6 квітня 2015 р.).

Крім того, Урядом прийнято багато нормативно-правових актів щодо затвердження положень про Міністерство внутрішніх справ України, про Національну поліцію України, унормування роботи територіальних органів з надання сервісних послуг МВС, вдосконалення процедури реєстрації транспортних засобів та підготовки водіїв транспортних засобів тощо (постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 889, від 09.11.2015 № 904 та № 907, від 18.11.2015 № 941, від 23.12.2015 № 1138) тощо.

По-друге, МВС стало цивільним відомством. Повноваження Міністра внутрішніх справ щодо координації діяльності Національної поліції, Національної гвардії, міграційної, прикордонної, пожежно-рятувальної служб відповідають побудові міністерств внутрішніх справ європейських країн, зокрема Польщі, Австрії, Франції, Угорщини та держав Балтії, однак сучасна система органів управління МВС потребує суттєвого удосконалення.

Варто звернути увагу на те, що МВС на сьогодні має унікальний для України статус. Адже згідно зі ст. 6 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” Міністерство – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує **формування та реалізує** державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах. МВС же, як зазначалося раніше, забезпечує лише формування державної політики у перелічених сферах.

І, по-третє, з прийняттям Закону України “Про Національну поліцію” в Україні ліквідовано міліцію і створено новий центральний орган виконавчої влади – Національну поліцію.

14. Аналіз зарубіжного досвіду одного з найдавніших компонентів світової цивілізації – поліції, свідчить, що існує кілька умов ефективного її функціонування, зокрема:

- *наявність правової бази, що виражає волю суспільства щодо поліції;*
- *чітке управління з боку вищої національної і регіональної адміністрацій;*
- *соціальна довіра;*
- *укомплектованість особовим складом і наявність у нього здібностей, адекватних розв’язуванню завданням;*

- *достатнє фінансування і оснащення необхідними засобами озброєння, зв'язку, транспорту, криміналістичної техніки тощо.*

На даному етапі в Україні в ідеалі не існує жодної умови для ефективного функціонування поліції. Але процес оновлення правоохоронних структур – це одна з найважливіших, найскладніших частин реформування. І хоча цей процес проходить з великими труднощами, є надія, що Україні вдасться сформувати функціональну та ефективну систему поліцейських органів європейського зразка, якісно вдосконалити організаційно-управлінську діяльність МВС, підвищити ефективність та забезпечити своєчасність реагування на сучасні виклики та загрози.

15. Перехід до ринкової економіки не може здійснюватися без врахування чинника криміналізації суспільства. Сьогодні вже не можна працювати на старих ідеях і концепціях. Необхідні нові підходи, інші методи вирішення проблем. Руйнація застарілих структур, удосконалення економічних, політичних, соціальних, ідеологічних, духовних, правових відносин, що відбуваються у процесі побудови незалежної держави, є тією силою, яка позбавляє злочинність підґрунтя. Усе це належить до управлінської сфери діяльності держави.

Вирішення цих проблем потребує виваженого та комплексного підходу. Комплексність означає єдність політичних, нормативних, організаційних та регулятивних заходів, що відповідають новим реаліям життя.

Система управлінських функцій державного управління, які необхідно здійснювати для ефективної протидії злочинності, має таку структуру: 1) аналіз;

2) прогнозування; 3) планування; 4) організація; 5) регулювання; 6) координація; 7) контроль.

16. Необхідною умовою нормального функціонування системи МВС України є ефективна взаємодія (тобто погодженість та єдність дій) функціонально-галузевих частин та елементів системи МВС України, оскільки будь-який орган, що входить до системи МВС України, складається з цілого ряду структурних підрозділів (департаментів, управлінь, відділів, відділень тощо), які утворюють необхідний набір компонентів системи, якою може розглядатися кожний орган системи МВС України. Усі складники цих органів пов'язані не тільки між собою, але й і з системою взагалі. Взаємодія

постає чинником об'єднання органів МВС в певну цілісну систему, що в процесі функціонування здійснюється порівняно з первинним станом.

Взаємодію у системі МВС України слід визначити як погоджений за місцем, часом і характером комплекс певних заходів, що передбачає своєчасний обмін інформацією між відповідними суб'єктами, одночасність проведення планових заходів, відповідальність і взаємний контроль, здійснюваних з метою:

забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Р О З Д І Л 2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

2.1. Становлення та розвиток Міністерства внутрішніх справ України: історико-правовий аспект

Міністерство (від лат. *ministro*, що означає управляю, служу) – це центральний орган виконавчої влади, який здійснює державне управління в певній галузі чи сфері життя [180].

Вперше про міністерства на території нашої держави згадується на початку XIX ст. Тоді більша частина земель нинішньої України входила до Російської імперії, де відповідно до Маніфесту Олександра I від 8 вересня 1802 р. “Про заснування міністерств” було створено вісім міністерств, зокрема й Міністерство внутрішніх справ. До цього органами центрального управління були спочатку прикази, а згодом колегії.

Міністерство внутрішніх справ на той час виявилось найбільшим і найфункціональнішим. Воно займалося торгівлею (ярмарками), промислами; наділом казенних земель; реалізацією усіх заходів спочатку щодо посилення кріпосництва, а потім щодо звільнення селян з кріпацтва; переселенням (у тому числі іноземців); утриманням доріг, а також судноходством, медициною і ветеринарією в усій країні; статистикою; поштою; цензурою; облаштуванням і управлінням територій, що приєднувались; реалізацією міських, земських, рекрутських повинностей стягуванням податей та штрафів, релігійними питаннями тощо. Суто поліцейські завдання виконувалися в останню чергу.

Одним із перших питань, які довелося вирішувати новоствореному Міністерству внутрішніх справ, було матеріальне забезпечення службовців поліції, які через мізерність окладів не спроможні були жити в достатку. А це нерідко призводило до того, що вони вишукували можливість (яка у поліцейських була) для отримання “небезгрішних доходів”. З ініціативи МВС до кошторису міських витрат було включено спеціальні статті на утримання поліції [181, с. 10].

Посада міністра внутрішніх справ зобов'язувала його піклуватися про повсюдний добробут народу, спокій, тишу і упорядкованість усієї імперії [181, С. 9].

У структурі міністерства було створено чотири підрозділи-експедиції. Міністр під своїм керівництвом мав усі галузі державної промисловості, окрім частини гірничої; будівництво та утримання усіх публічних будинків у державі. Крім того, на нього покладено запобігання нестачі життєвих припасів та усього, що належить до потреб суспільства [182].

Канцелярія МВС стала своєрідним штабом, де розроблялися проекти удосконалення діяльності, розвитку структури, уточнення функцій не тільки МВС, а й інших міністерств [183].

У 1806 р. до складу МВС увійшов Поштовий департамент. Були створені нові структури – у кожному відділені, що входило до експедиції, налічувалося кілька столів, якими керували столоначальники.

Через виконання Міністерством внутрішніх справ надто широкого кола завдань, що не дозволяло його керівництву зосередити увагу на удосконаленні діяльності поліції, у липні 1811 р. нормативним актом “Учреждение и наказ министру полиции” було створено Міністерство поліції, яке проіснувало до кінця 1819 р. – моменту приєднання його до Міністерства внутрішніх справ та перетворення в Департамент поліції МВС.

Цікаво відзначити, що з цього часу істотних змін у структурі, функціях, компетенції як департаменту, так і МВС в цілому, не відбувалося.

Велика реформа поліції, головна мета якої – централізація керівництва поліцією, була проведена у 60-90-х рр. ХІХ ст. Причиною реформування поліції стали скасування кріпосництва, розвиток капіталізму, політичний тероризм тощо. У результаті реформування Міністерство внутрішніх справ посіло найголовніше місце у державному механізмі, а його керівник фактично став першим міністром імперії. Крім боротьби зі злочинністю, у його віданні була значна частина внутрішніх функцій держави.

За цей час прийнято низку нормативних документів, а саме: Тимчасові правила про упорядкування поліції в містах і повітах губерній (1862 р.); Інструкція околдочному наглядачеві (1867 р.); Тимчасове положення про поліцейських упорядників у 46 гу-

берніях (1878 р.); Інструкція поліцейським урядникам (1878 р.); Указ про заснування в Петербурзі Верховної розпоряджувальної комісії по охороні державного порядку і громадського спокою (1880 р.); Положення про заходи щодо охорони державного порядку і громадського спокою (1881 р.).

Функції Міністерства внутрішніх справ, а також його структура залишалися практично незмінними до лютневої революції у Росії 1917 року [181, с. 12–13].

Доцільно згадати, що у 1917 р. Волинська, Катеринославська, Київська, Подільська, Полтавська, Таврійська, Чернігівська, Харківська, Херсонська губернії входили до Російської імперії, а Буковина, Галичина та Закарпаття – до Австро-Угорської.

У березні 1917 р. після того, як імператор Росії Микола II зрікся престолу, в Петрограді було створено Тимчасовий уряд. Царська поліція і жандармерія були ліквідовані, а замість них Тимчасовим урядом постановою “Про заснування міліції” створена “народна” міліція, в якій служили колишні поліцейські, офіцери царської армії.

В Україні, як і скрізь у колишній Російській імперії, встановилося двовладдя. Поряд з органами Тимчасового уряду були створені Українська Центральна Рада та Ради Робітничих і солдатських депутатів. 7 листопада 1917 р. III Універсал Ради проголосив утворення Української Народної Республіки у складі Російської Республіки, а 9 січня 1918 р. IV Універсал Центральної Ради проголосив Україну самостійною республікою.

Отже, протягом жовтня 1917 – листопада 1920 року в Україні радянська влада була встановлена лише в окремих місцях. Значна частина території України перебувала під владою Центральної Ради, Гетьманату, Директорії, і ці уряди не могли існувати без збройних органів, які виконували б функції міліції (наприклад, робітнича міліція Центральної Ради, варта Гетьманату, народна міліція Директорії) [184, с. 6, 7].

У зв'язку з цим у вказаний період Україна перебувала у центрі жорстокої боротьби більшовиків з Центральною Радою, Директорією та Гетьманатом.

За радянських часів існування міліції зазначених урядів, як і їх самих, замовчувалося. Фондовий склад в Державному архіві МВС формувався з документів радянського періоду, в ньому не

відклалися документи доби Української Центральної Ради, Української Держави гетьмана П. Скоропадського і УНР доби Директорії, які були надійно заховані у радянських спецховищах, не доступних широкому колу дослідників. “Розшифрувати” “білі плями” української міліції стало можливим лише із здобуттям Україною своєї незалежності [184, с. 6].

Міліція за доби Української Центральної Ради

Центральною Радою у травні 1917 р. на першому українському військовому з'їзді в Києві було прийнято постанову “Про українську народну міліцію”. У ній зокрема вказувалося: “Визнаючи, що всяка війна є справою не народів, а імперіалістичної політики панівних класів, що ці класи в своїх інтересах втягують народи в криваву, братоубивчу сварку, визнаючи, що постійне регулярне військо як засіб панування буржуазних класів не відповідає вимогам народу і робітничого класу та служить тільки для зміцнення такого панування, – Український військовий з'їзд, закладаючи перші підвалини організованої збройної сили української демократії, ставить собі найпершим завданням, щоб українська армія після війни стала армією народу (народною міліцією), щоб єдиною метою її існування і формування була охорона інтересів і прав народу, а не панівних класів, до якої б нації ці класи не належали” [184, с. 27].

Очоловало новостворену міліцію Генеральне секретарство внутрішніх справ, що входило до Генерального секретаріату – вищого виконавчого органу Української Центральної Ради. Компетенцію та обов'язки Генерального секретарства внутрішніх справ визначала Декларація Генерального секретаріату, затверджена V сесією Центральної Ради 27 червня 1917 р.

Центральна Рада намагалася вдосконалити народну міліцію. Але з погіршенням становища в країні всередині 1917 р. міліція сама не могла зупинити хвилю злочинності. Тому в підтримку їй створювалися формування з офіцерів, козаків і студентів. Своєрідною формою допомоги міліції з боку громадськості була організація “Вільного козацтва”, товариства якої були створені у більшості губерній.

У вересні 1917 р. Генеральним секретаріатом була затверджена нова Декларація, згідно з якою Генеральне секретарство внутрішніх

справ зобов'язувалося рішуче боротися з анархією, що панувала в Україні, та контрреволюційними замахами за допомогою демократичних органів місцевого самоврядування, перетворити організації “Вільного козацтва” в активну силу захисту населення [185, с. 20–21].

Протягом усього періоду існування Генерального секретарства внутрішніх справ, аж до перейменування його згідно з положенням IV Універсалу Української Центральної Ради 11 січня 1918 р. в Міністерство внутрішніх справ, через занадто широку його компетенцію відомство дуже стрімко змінювало свою структуру. Воно займалося справами біженців, бранців, міграції, опікування, страхування, демобілізації армії, військового призову, питаннями віросповідань та церкви, вищого догляду за тюрмами, охорони народного здоров'я тощо [185, с. 22].

5 березня 1918 р. Центральна Рада, намагаючись підсилити централізацію міліції, видала закон про передачу столичної міліції у розпорядження Міністерства внутрішніх справ. Цей нормативний акт став підставою для здійснення державного перевороту, оскільки на той час Міністерству внутрішніх справ була висловлена безмежна недовіра, а впровадження згаданого закону тлумачилось як замах на демократичні завоювання.

Отже, за доби Центральної Ради через економічну кризу, анархію та військові дії Міністерство внутрішніх справ не впоралося з тими завданнями, які йому висувалися. Слід нагадати, що в цей час у безпосередньому розпорядженні МВС перебувала лише київська міліція.

Унаслідок державного перевороту, що відбувся у квітні 1918 р. МВС УНР, як і сама Центральна Рада, припинили свою діяльність.

Міністерство внутрішніх справ за часів гетьманської доби

Грамотою до всього українського народу від 29 квітня 1918 р. Павло Скоропадський, проголошений гетьманом України на Всеукраїнському хліборобському з'їзді, сповістив народ України про створення Української держави, що права приватної власності як основа цивілізованої держави поновлюються повною мірою і всі розпорядження як українського уряду, так і Тимчасового уряду Росії відмінюються і скасовуються. За цією ж грамотою розпускалась Центральна Рада та Мала Рада [184, с. 8–9].

Рада Міністрів, або гетьманський уряд, здійснювала координацію і організацію діяльності центральних органів управління. Її очолював Отаман-Міністр, якого через деякий час перейменували в Голову Ради Міністрів. При Раді Міністрів було створено Генеральну канцелярію на чолі з Генеральним секретарем (згодом державним секретарем).

До Ради Міністрів входили такі міністерства: внутрішніх справ, народної освіти, фінансів, торгівлі й промисловості, харчових справ, земельних справ, судових справ, закордонних та військових справ. Згодом було створене міністерство народного здоров'я і міністерство сповідань, яке займалося релігійними проблемами. При уряді існувала посада генерального контролера. Міністерства поділялися на департаменти й управління.

Зазначимо, що Міністерство внутрішніх справ Української Держави доводилося створювати заново, адже налякані наказом німецького військового командування про арешт міністра внутрішніх справ УНР та директора адміністративно-політичного департаменту МВС працівники центрального апарату МВС УНР припинили виконання своїх службових обов'язків.

За основу організації центральних установ МВС Української Держави як приклад бралися досвід та організаційні принципи колишнього МВС Російської імперії [185, с. 172–173].

До складу Міністерства внутрішніх справ входили департаменти загальних справ, міського самоврядування, Державної варті, страхування і біженців, технічно-господарський, сільських справ та Головне управління військового обов'язку і управління у справах преси та канцелярія [186].

Очолював МВС Української Держави міністр внутрішніх справ, у якого були заступники міністра (товариші) та члени Ради міністра.

Гетьманський уряд, скасувавши правові акти Тимчасового уряду та Центральної Ради, у сфері правоохоронної діяльності за основу взяв російський імперський “Звід законів із запобігання і попередження злочинів” (1890 р.). У цьому документі зазначалося, що функції з охорони державного порядку і громадського спокою належать Міністерству внутрішніх справ.

Слід зазначити, що із самого початку існування МВС Української Держави приділяло особливу увагу створенню та зміц-

ненню адміністративних органів держави, насамперед тих, що відповідали за охорону державного порядку та громадського спокою, зокрема департаменту Державної варти.

Державна варта була утворена 18 травня 1918 р. постановою Гетьмана Скоропадського про зміну існуючих законів про міліцію та утворення Державної варти. Цим актом приписувалося існуючому на підставі постанови 6 Тимчасового уряду від 17 квітня 1917 р. “...міську і повітову міліцію надалі, до утворення відповідних законів, іменувати Державною вартою, передавши її під владу і розпорядження в адміністративному відношенні до губернських і повітових старостів. Відповідно до п. 2 постанови інспектори міліції були перейменовані в інспекторів Державної варти, міські й повітові начальники міліції – в міських і повітових начальників Державної варти, старші й молодші міліціонери – в старших і молодших державних вартових” [184, с. 51].

9 серпня 1918 р. гетьман затвердив “Закон про Статут Української державної варти”. Загалом Державна варта являла собою поновлену дореволюційну поліцію, а структурна побудова департаменту Державної варти майже цілком відповідала структурі департаменту поліції, який існував у колишній Російській імперії. До нього входили: загальний; інспекторський; легітимаційний, освідомчий, залізничний відділи, таємна частина.

Крім того, у підпорядкуванні МВС перебували губернські та повітові карно-розшукові відділи, хоча окремого карно-розшукового відділу в структурі апарату МВС не існувало. Згідно з вищезазначеним Статутом від 9 серпня 1918 р. ці відділи мали перейти до Міністерства юстиції.

Отже, Міністерству внутрішніх справ за часів гетьманської доби, хоча й існувало воно у складних тогочасних умовах поширення правового нігілізму, анархії та більшовицької агітації тощо, все ж вдалося створити дієвий апарат керівництва органами внутрішніх справ. Структура МВС Української Держави була чіткою й цілком відповідала вимогам часу, а компетенція вже не була такою надмірно широкою та часто змінюваною, як у МВС Центральної Ради. Крім того, МВС у той скрутний час зуміло створити умови, за яких відносний рівень забезпеченості службовців Державної варти був вищий, ніж в інших відомствах [185, с. 177, 382].

Проте, як би не намагався уряд Скоропадського та МВС впоратися зі злочинністю, відшуковуючи нові методи та форми організації, все ж в умовах воєнного часу їм цього не вдалося.

2 грудня 1918 р. гетьман Скоропадський зрікся влади, яка потім перейшла до Директорії. Згідно з постановою Директорії УНР П. Скоропадський оголошувався поза законом “за утворені ним безчинства проти самостійної Української Республіки, за знищення її вільностей, за переповнення тюрем найкращими синами українського народу, за розстріл селян, за руйнування сіл і за насильство над робітниками і селянами” [185, с. 397].

МВС за часів директорії

10 грудня 1918 р. Директорією УНР був виданий наказ № 411, згідно з яким для тимчасового керування справами адміністративного управління на території УНР при Директорії засновувався Відділ внутрішніх справ. Одним із першочергових завдань, що ставилися перед новоутвореним Відділом, було: “Дбати про забезпечення порядку і спокою на місцях...” [185, с. 397].

З видання зазначеного вище наказу й розпочинається робота Міністерства внутрішніх справ за часів Директорії, спочатку в формі Відділу внутрішніх справ при Директорії, потім, після утворення 14 грудня Ради Комісарів, у формі Комісаріату з внутрішніх справ, який 26 грудня 1918 р. був перейменований на Міністерство внутрішніх справ у складі новоутвореної Ради народних міністрів УНР.

Уряду Директорії довелося організовувати діяльність та комплектувати штат МВС УНР практично від самого початку, адже більшість працівників центрального апарату МВС Української держави, побоюючись репресій з боку нової влади, припинили виконання своїх службових обов'язків.

Організаційна структура МВС, яка склалася з кінця 1918 до середини 1919 р., залишалася майже незмінною до завершення правління Директорії.

Організаційно-правовими засадами створення та діяльності народної міліції, яка мала замінити державну варту, стали ухвалені Радою народних міністрів УНР постанови “Про скасування Департаменту варті Міністерства внутрішніх справ та про утворення

натомість Адміністраційно-політичного департаменту” від 3 січня 1919 р. та Закон УНР “Про скасування інституту державної варти й сформування народної міліції”.

Згаданою вище постановою з 25 грудня 1918 р. скасовувався департамент Державної варти МВС Української Держави. Замість нього при МВС УНР був створений Адміністраційно-політичний департамент, до якого передавались всі справи колишнього Департаменту державної варти.

Штати новостворюваного департаменту формувались за штатами Департаменту державної варти, працівники якого вважались звільненими з посад з 25 грудня 1918 р., але повинні були виконувати свої службові обов’язки до передачі справ новопризначеним працівникам.

Усі кредити, які були асигновані урядом на потреби Департаменту державної варти, передавались Адміністраційно-політичному департаменту. Законом же скасовувався і сам інститут державної варти, існуючий на підставі Закону Української Держави “Про статут Української державної варти” від 9 серпня 1918 р., а замість нього формувалася народна міліція.

Особливо звертає на себе увагу таке положення, зазначене у законі: “Тимчасово, до вироблення закону про організацію народної міліції, сформувані її по нормах і штатах, які встановлено було згаданим законом 9 серпня 1918 р.” [185, с. 443].

Уряд УНР, розуміючи важливість найскорішого сформування такого правоохоронного органу, як міліція, але не маючи часу на вироблення нових правових засад його діяльності, вирішив використати ті, що існували за доби Гетьманату. Тобто змінивши назву органу “державна варта” на “народна міліція” та майже повністю замінивши особовий склад. На початковому етапі доби Директорії новостворена міліція мала будувати свою діяльність згідно з тими нормативно-правовими актами, що й колишня державна варта. А це свідчить на користь того, що правове забезпечення організації та діяльності державної варти було небезпідставно визнано урядом УНР значно кращим, ніж воно було за доби Центральної Ради [185, с. 400].

Отже, організовуючи народну міліцію, Директорія відмовилася від ідеї Центральної Ради про народну міліцію, яка мала замінити регулярну армію. Створювалася міліція на зразок міліції Цент-

ральної Ради або ж на зразок поліції, що існувала в європейських країнах.

Проте, на практиці позначилися негативні наслідки організації такої міліції. Тому в Пояснювальній записці до Статуту Міністерства внутрішніх справ зазначалося, що міліція як з технічного боку, так і з боку організації керівних органів потребувала змін, обґрунтованих реформ.

У цілому, за свідченнями архівних документів, міліція Української Народної Республіки майже весь час перебувала в стані організації, реорганізації і становлення [184, с. 38].

8 вересня 1921 р. головою Директорії С. Петлюрою був затверджений Закон “Про корпус жандармерії”, яким ухвалювався “Статут корпусу жандармерії”. Вищезгаданим законом існуючі державні органи охорони громадського порядку, в тому числі народна міліція ліквідовувались, а замість них формувався Корпус жандармерії, що повинен був бути “зорганізований на військовий взірць виконавчий орган державної влади, який має своїм завданням охорону безпеки, спокою та порядку публічного в Українській Народній Республіці”.

Згідно з положеннями статуту Корпус жандармерії належав “до офіції Міністерства внутрішніх справ”, а командир Корпусу безпосередньо підпорядковувався міністру внутрішніх справ УНР. Звичайно, що даний Закон та Статут впроваджені у життя так і не були, бо на той час Українська Народна Республіка на політичній карті світу вже не існувала.

Отже, МВС УНР за доби Директорії мало дуже широкі повноваження, але через військові дії змушене було зосереджувати свою увагу переважно на нагляді за роботою органів місцевого самоврядування, охороні громадського порядку, заходах із призову до лав Армії УНР і мобілізації населення, нормотворчій діяльності та вирішенні поточних питань.

Але говорити про організацію та діяльність міліції України за доби Директорії у вищезгаданий період на всій території УНР неможливо. Тут мова може йти лише про створення, нормативно-правове забезпечення та діяльність народної міліції УНР на окремих частинах території України, а також про нереалізовані проекти майбутньої розбудови міліції, які розроблялись Радою народних міністрів та Міністерством внутрішніх справ УНР.

Одночасно з урядом Директорії у Східній Галичині існував уряд Західноукраїнської Народної республіки, створеної у листопаді 1918 р. після розпаду Австро-Угорщини. Міліція ж у Східній Галичині сформувалася ще у квітні 1917 р. У липні 1919 р. уряд Західноукраїнської Народної республіки перейшов до Наддніпрянської України, а Галичина була окупована польською армією.

Міліція за радянських часів³

Відправною точкою існування радянської міліції, діяльність якої було поширено на територію України в березні 1918 р., стала Постанова НКВС РРФСР “Про робочу міліцію”, прийнята 10 листопада 1917 р.

Уже в перші роки радянської влади міліцейські служби робітничої міліції були створені в промислових центрах Донбасу (Луганську, Горлівці, Макіївці, Краматорську), в містах Київ, Одеса, Харків. Сформовані на той час загони робітничої міліції діяли самостійно, підпорядковувалися лише Радам робітничих депутатів і своїм виборчим органам – міліційним радам, які керували призначенням нарядів, навчанням міліціонерів [187].

На українській території, що контролювалася більшовиками, наприкінці 1917 – початку 1918 рр., єдиної системи органів охорони правопорядку не існувало. На організаційно-правовому рівні правоохоронні функції утворених в містах різних (за назвою) органів поєднувалися з функціями збройного захисту радянської держави.

Одним із перших органів охорони правопорядку, на який передовсім покладалися завдання координації дій в боротьбі з анархією, спекуляцією та саботажем, був губернський головний штаб боротьби з контрреволюцією. Штаб наділявся правом здійснення арештів та обшуків. Він мав усунути безладдя і передавати винних осіб до суду революційного трибуналу, боротися з хуліганством, пияцтвом, торгівлею спиртними напоями та ін. В окремих містах України місцеві ради та військово-революційні комітети для боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями

³ Враховуючи, що за радянських часів Міністерство внутрішніх справ фактично було “міністерством міліції”, велика увага в підрозділі приділена становленню, нормативно-правовому забезпеченню та управлінню в лавах міліції.

створювали комісаріати громадської безпеки. Такі комісаріати були утворені наприкінці грудня 1917 р. [188].

Отже, у період після Лютневої революції 1917 р., у ході якої було ліквідовано стару систему правоохоронних органів, більшовики України стали приділяти значну увагу двом важливим напрямкам своєї діяльності. По-перше, вони прагнули здобути прихильників у лавах новоствореної народної міліції Тимчасового уряду, правові основи організації та діяльності якої визначалися урядовою постановою “Про заснування міліції” від 17 квітня 1917 р. Але основні їх зусилля були спрямовані на створення своєї “пролетарської міліції”, яка відповідно до тодішніх їхніх уявлень повинна була поєднати в собі “функції народної армії з функціями поліції, з функціями головного і основного органу державного порядку та державного управління”. Та насамперед така міліція мала стати формою озброєння пролетаріату для майбутньої боротьби за захоплення влади. Така пролетарська міліція на практиці створювалася у двох формах: робітнича міліція та Червона гвардія.

Робітничо-селянська міліція протягом перших місяців існування радянської влади виступала і як озброєна сила, що виконувала військові функції, і як інструмент охорони громадського порядку. Проте ці озброєні формування, побудовані не на фаховій основі, не могли належною мірою ні виконувати військові функції, ні ефективно забезпечувати громадський порядок, ні тим більше вести ефективну боротьбу зі злочинністю.

Складність ситуації в 1917–1918 рр. в Україні, тимчасова ліквідація радянської влади призвели до того, що завершених форм у цей період процес організації міліції не набув. Якихось законодавчих актів, які б визначали єдині принципи організації і діяльності міліції, так і не було видано. Не було запроваджено й централізованого керівництва її діяльності.

На цьому етапі становлення радянської міліції, коли вона ще не була державним органом з постійним особовим складом, основною формою охорони прав і безпеки громадян було патрулювання вулиць збройними загонами. Утім використання майже виключно таких методів діяльності незабаром довело свою неефективність. Злочинність зростала, і справитися з нею непрофесійними засобами було неможливо. Виникла необхідність створення не лише регулярної армії, а й професійної міліції з чітко визначеною

структурою та компетенцією, у діяльності якої запроваджувалися б різноманітні методи роботи, широко використовувався досвід органів поліції Росії кінця XIX – початку XX ст.

Для вирішення питань внутрішнього управління і налагодження місцевого апарату радянської влади було створено Народне секретарство внутрішніх справ (НСВС) – державний виконавчий орган у першому уряді Радянської України. Цей орган у складі Народного Секретаріату посідав одне з провідних місць і став попередником НКВС. Але налагодити роботу щодо централізованої організації діяльності НСВС внаслідок наступу німецько-австрійського військового контингенту та військових частин він не встиг і вимушений був залишити територію України.

18 квітня 1918 р. уряд Радянської України – народний Секретаріат було реорганізовано у Бюро для керівництва повстанською боротьбою в тилу окупантів, унаслідок чого НСВС припинило свою діяльність [188, с. 31].

29 січня 1919 р. на базі діючого відділу внутрішніх справ тимчасового робітничо-селянського уряду України був утворений Народний комісаріат внутрішніх справ (НКВС) УСРР. Організація та діяльність НКВС на початковому етапі роботи регламентувалася Тимчасовим положенням про організацію НКВС УСРР від 17 лютого 1919 р. [188, с. 210].

5 лютого 1919 р. Радою Народних Комісарів УСРР прийнято Декрет № 96 “Про організацію міліції”. Цим декретом передбачалося для охорони революційного порядку та особистої безпеки громадян, а також для боротьби з кримінальними злочинними елементами утворення на території республіки робітничо-селянської міліції. Організація створення міліції доручалася безпосередньо Народному Комісаріату Внутрішніх справ УСРР, загальне керівництво покладалося також на НКВС УСРР [189].

Основи службової діяльності міліції були врегульовані Інструкцією щодо організації радянської робітничо-селянської міліції, яка була введена в дію 23 березня 1919 р.

Відповідно до ст. 3 Інструкції робітничо-селянська міліція була виконавчим органом центральної влади на місцях. Це визначило статус міліції як важливої ланки єдиного державного апарату, що будувався відповідно до принципу демократичного централізму. Конкретним його виразом в організаційній діяльності міліції стало

“подвійне” підпорядкування її органів, що перебували в безпосередньому підпорядкуванні місцевих Рад і керівництва НКВС Української СРР.

Згадана Інструкція встановлювала вимоги, яким повинні відповідати кандидати на службу в міліції: громадянство УСРР; досягнення 21 року; достатня грамотність; користування активним та пасивним виборчим правом у Раді; визнання радянської влади. Також визначалося коло осіб, які не могли бути призначені на посади в міліції. Серед них були і службовці та агенти колишніх жандармських відділень та чини тодішньої поліції.

Отже, 1919-й рік після відновлення радянської влади в Україні, став переломним в історії робітничо-селянської міліції. Вона почала формуватися як елемент механізму держави. Будівництво міліції здійснювалося під безпосереднім керівництвом центральних та місцевих органів КП(б)У переважно радами, військово-революційними комітетами, відділами боротьби з контрреволюцією при місцевих комітетах незаможних селян. Звертає на себе увагу той факт, що хоча юридично УСРР була незалежною державою, все ж організація та діяльність міліції на території України значною мірою регулювалася нормативно-правовими актами (декретами, розпорядженнями та постановами), що видавалися органами влади РРФСР.

Значну роль в організації міліції УСРР відігравали політичні чинники. Домінував класовий підхід до комплектування кадрів органів внутрішніх справ, що знайшло своє юридичне закріплення у низці нормативних актів.

Отже, основоположними принципами діяльності радянської міліції стали демократичний централізм, партійне керівництво та подвійне підпорядкування, які зберігали свою класову сутність в системі МВС понад 70 років.

Нова влада на цьому етапі державного будівництва відмовилася від використання досвіду колишніх поліцейських. Але стосовно тих працівників колишньої поліції, які вже працювали в міліції, то вони могли бути залишені на посаді лише у тих випадках, якщо були незамінними, і щоразу з дозволу в кожному конкретному випадку місцевого комітету РКП(б) і виконавчого комітету рад депутатів [187, с. 211].

Структурно органи міліції УСРР входили до складу НКВС. Окрім відділу міліції та карного розшуку, в структурі НКВС важ-

ливе місце належало відділам (управлінням): адміністративному, виправно-трудоових робіт, інспекції у справах комунального господарства та управлінню справами.

У той час відбувалися постійні реорганізації міліції щодо визначення спеціалізації її органів, змінювалися функції підрозділів тощо.

Вже до другої половини 1919 р. робітничо-селянська міліція України мала визначену структуру та централізоване керівництво. На місцях вона була підпорядкована місцевим радам, у центрі – Народному комісаріату внутрішніх справ, а по лінії судово-карного розшуку та судово-карної міліції, які були утворені на початку 1919 р. і на той час не входили до складу загальної міліції, а були самостійними установами, – Народному комісаріату юстиції.

Завершився цей період розробкою і затвердженням Радою Народних Комісарів України 14 вересня 1920 р. Положення “Про робітничо-селянську міліцію”. Цей документ увібрав надбаний у винятково складних обставинах досвід організації та діяльності української міліції. У ньому було викладено організацію і побудову органів міліції. У квітні 1921 р. Рада Народних Комісарів України прийняла постанову “Про реорганізацію міліції та поліпшення становища її робітників”.

Зазначимо, що на початку 20-х рр. матеріальний стан та кадрове забезпечення міліції не відповідав вимогам часу. Поліпшити якісний склад і матеріальне становище працівників міліції вважалося можливим тільки перебудувавши міліцію за військовим зразком, зберігаючи водночас всі її специфічні риси. Вже з жовтня 1921 р. у питаннях стройової підготовки та постачання міліцію було підпорядковано військовому командуванню. В іншому вона, як і раніше, лишалася у підпорядкуванні Народного Комісаріату Внутрішніх Справ УСРР та місцевих органів влади.

На підставі прийнятого невдовзі Тимчасового положення про робітничо-селянську міліцію (квітень 1920 р.), до її складу дозволялося зараховувати червоноармійців, які брали участь у боях, старших 28 років, і тимчасово звільнених з діючої армії в госпіталі або тих, що перебували у відпустці з причин хвороби. Червоноармійці, які вступали до міліції, звільнялися від подальшої служби в Червоній армії.

Таким чином, міліція за своїм кадровим складом наближалася до військових підрозділів. Згідно з новим, затвердженим Раднар-

комом УСРР, Положенням про робітничо-селянську міліцію (14 вересня 1920 р.) органи міліції по суті набували значення збройних частин особливого призначення. Дослідники відзначають, що характерною рисою розбудови та діяльності міліції УСРР було постійне втручання в її роботу державних і партійних органів Російської Федерації.

Здійснена воєнізація за низкою показників позитивно позначилася на стані міліції: поліпшилася дисципліна, дещо підвищився рівень матеріального забезпечення, лави міліції були дещо поповнені за рахунок кадрових військових. Проте вона мала і низку суттєвих недоліків: структура міліції часто змінювалася, що призводило до зміни її штатів; органи місцевої влади здебільшого не розуміли мети воєнізації та реорганізації міліції; виконками місцевих рад самоусувалися від надання допомоги міліції, послабили контроль за її діяльністю; губернські й повітові військомати часто обмежували компетенцію міліції, втручалися в її службу діяльність.

У цей період більшість змін, що відбулися в організаційній структурі міліції РРФСР, було здійснено й у міліції УСРР. Зазвичай це закріплювалося наказами НКВС УСРР та Головного управління міліції, яке входило до складу НКВС УСРР на правах відділу. Допускалися відступи, викликані місцевими умовами, але в кожному окремому випадку Головне управління міліції України повинно було доводити до відома Головнім міліції Російської Федерації всі випадки відступів, докладно мотивуючи ухвалені рішення. Це було ще одним кроком до надмірної централізації в системі правоохоронних органів.

У сфері адміністративної діяльності на органи міліції в структурі НКВС покладалися функції політичного змісту: контроль за виданням обов'язкових постанов губернських та повітових виконкомів, запис актів громадянського стану (запис народжень, смертей, одружень та розлучень), реєстрації та обліку іноземців і видача закордонних паспортів, облік злочинців та соціально небезпечних елементів, боротьба зі стихійними лихами, нагляд за церквою та правовою діяльністю нижчих районних і сільських органів влади, нагляд за діяльністю виправно-трудоустанов тощо.

Як озброєний орган виконавчої влади міліція мала сприяти діяльності Державного політичного управління (ДПУ), судових

органів, прокурорського нагляду, земельних органів, лісної адміністрації, ветеринарного персоналу, податкових інспекторів і фінансових агентів, санітарної інспекції, митних установ, військової влади.

Характерною рисою функціонування впродовж 1920-х років органів державної безпеки і міліції стояла проблема чіткого розмежування завдань ДПУ щодо забезпечення державної безпеки із здійсненням НКВС УСРР заходів для охорони громадського правопорядку та боротьби зі злочинністю.

Уряд УСРР видав нормативні акти, які регламентували створення в Україні окремих служб міліції, тобто тих, що мали особливі форми та методи діяльності. У результаті склалося кілька видів міліції: загальна (або зовнішня) міліція, кримінальний розшук та судово-кримінальна міліція, промислова, залізнична, річкова та морська міліції.

Виявом розвитку процесів централізації управління органами міліції та її мілітаризації стало утворення в системі НКВС УСРР у березні 1920 р. Головного управління радянської робітничо-селянської міліції – для керування всіма міліціями в Україні – загальною, залізничною, річною, морською і карно-слідчою.

Головну роль у правоохоронній сфері відігравали органи загальної та судово-кримінальної міліції, кримінального розшуку. Так, на органи загальної міліції покладалися насамперед обов'язки внутрішньої служби. Вони повинні були стежити за станом громадського порядку в містах і селах, запроваджувати заходи із запобігання порушенням та їх припинення, стежити за додержанням декретів і постанов органів влади, сприяти іншим державним органам у виконанні покладених на них завдань. До її функцій також належало сприяння судовим установам у виконанні вироків.

Організація і діяльність загальної міліції регламентувалася Інструкцією з організації радянської робітничо-селянської міліції, опрацьованою НКВС України у середині 1919 р. У штатах загальної міліції існували такі посади: завідувачі губернської міліції, начальники міської, повітової і районної міліції, їхні помічники, старші міліціонери і міліціонери.

На службу до міліції приймалися лише громадяни УСРР, які визнавали радянську владу, користувалися активним і пасивним виборчим правом до рад, досягли 21 року та були письменними.

У міліції могли служити як чоловіки, так і жінки. Не приймалися на службу особи, засуджені за вчинення злочинів; ті, що перебували під слідством і судом; позбавлені або обмежені у виборчих правах (тобто представники інтелігенції, буржуазії та ін.); ті, що використовували найману працю з метою отримання прибутку; ті, що жили на відсотки з капіталу; приватні торговці; службовці й агенти колишніх жандармських відділень та поліції, а також служителі релігійних культів.

Начальницький склад міліції комплектувався за строго партійною ознакою.

Правовою основою організації та діяльності кримінального розшуку і судово-кримінальної міліції стало Положення про органи кримінального розшуку і судово-кримінальної міліції. На кримінальний розшук покладался обов'язок наглядати за злочинним елементом та попереджати вчинення злочинів, розшукувати підозрюваних у вчиненні злочинів осіб, а також предметів та слідів, що можуть сприяти розкриттю злочину.

У той період (1920–1921 рр.) в Україні лютували десятки банд, які здійснювали набіги на міста і села, грабували населення, розкрадали народне добро та вбивали представників влади. Охороною соціалістичної власності в той же час займалася промислова міліція, яка захищала фабрики, заводи, склади, зсипні пункти, торговельні та інші підприємства. Вона займалася виключно охороною підприємств і установ, забезпечувала громадський порядок на їхній території. Формувалася вона на договірних засадах.

З квітня 1921 р. по березень 1922 р. промислова міліція була тимчасово ліквідована у зв'язку з деякими реорганізаціями структур. Після відновлення (постановою Раднаркому від 31 березня 1922 р.) вона існувала поряд із зовнішньою міліцією [190].

Залізнична міліція (заснована постановою РНК УСРР від 29 червня 1919 р.) користувалася всіма правами і обов'язками загальної, але займалася охороною порядку, майна і вантажів на залізничних шляхах, охороною станцій від нападів бандитських (повстанських) формувань і мобілізацією населення у разі потреби для очистки шляхів.

Річкова міліція також користувалася всіма правами і виконувала обов'язки загальної, охороняючи при цьому порядок на пристанях, пасажирських пароплавах, судна й водні споруди.

Отже, процес становлення й діяльності в Україні радянських правоохоронних органів здійснювався на основі загальних принципів революційної доцільності та радянської (соціалістичної) законності – на кшталт російських, і був невід’ємною складовою радянської державної системи.

Положення про Народний комісаріат внутрішніх справ України, затверджене 12 серпня 1922 р., вперше юридично регламентувало організаційну структуру наркомату, визначило його права та обов’язки. Структурно апарат НКВС складався з Адміністративно-організаційного відділу, Головного управління робітничо-селянської міліції, відділу комітетів незаможних селян, відділу національностей, управління комунальним господарством, фінансово-кошторисного відділу та управління справами [187, с. 215].

На місцях до системи НКВС належали губернські, повітові, міські та волосні управління виконкомів Рад, місцеві органи міліції, карного розшуку, Центр розшуку та ін. У цілому, НКВС проголошувався державним адміністративним органом, що мав здійснювати організаційні та правоохоронні функції. Вперше на законодавчому рівні було визначено місце НКВС у системі органів державної влади та управління України – він діяв як виконавчий апарат ВУЦВК. Останній призначав Народного комісара внутрішніх справ, що входив до складу Президії ВУЦВК та Ради Народних Комісарів [188].

У 1923 р. Головним управлінням міліції та карного розшуку НКВС УСРР було підготовлено та видано низку нормативно-правових актів, що регламентували діяльність міліції (Інструкцію для райнаглядачів міських районів (16 червня 1923 р.), Інструкцію про відносини між райвиконкомами та начальниками міліції району (23 червня 1923 р.), Правила проходження служби у робітничо-селянській червоній міліції та кримінальному розшуку (1 грудня 1923 р.).

Червень 1924 р. ознаменувався здійсненням кардинальної реорганізації апарату міліції: було ліквідовано губернські апарати міліції, завдяки чому розширено окружні управління. Райони міліції як зайві ланки ліквідовувалися, що дозволило скоротити штати допоміжного персоналу, зберегти кошти, а також підвищити рівень керівництва повітової міліції. Структура апарату тепер виглядала так: Головне управління, окружні управління, районні управління.

Здійснені заходи до певної міри сприяли зростанню ефективності роботи міліції, дозволили підняти її авторитет серед населення.

Водночас, доводиться визнати, що наслідки передачі утримання органів внутрішніх справ місцевому бюджету були доволі негативними. Загальна штатна чисельність міліції протягом 20-х років послідовно зменшувалася.

Хибна система фінансового забезпечення спричинила зростання соціальної напруженості в лавах міліції внаслідок того, що співробітникам сусідніх органів міліції, які працювали в однакових умовах, встановлювались оклади, що істотно відрізнялися. Зміни призвели до значного перевантаження працівників міліції і, як результат, до певного погіршення показників охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

До того ж, у 20-х р. почалося чищення в органах міліції. Скороченню підлягали дезертири з фронту, які працювали в міліції; колишні співробітники царської політичної поліції; політичні противники радянської влади; особи, позбавлені громадянських прав; особи, що “експлуатували чужу працю”; особи, що обіймали при старому режимі високі адміністративні посади; нездатні до несення служби за станом здоров'я.

Не підлягали скороченню члени РКП. Їхні кандидатури навіть не розглядалися створеними “комісіями з чистки”.

Скороченим кваліфікованим спеціалістам необхідно було знайти заміну. Для цього треба було організувати планомірну підготовку нових кваліфікованих кадрів. З цією метою організувались курси червоних міліціонерів (курси підготовки рядового та молодшого командного складу міліції). Ці курси стали першими спеціальними навчальними закладами для підвищення фахового рівня працівників міліції. Для навчання на курсах червоних міліціонерів мобілізувалася сільська молодь.

У 1921 р. в Україні були створені губернські (окружні) курси командного складу, одними з перших серед яких стали харківські, які з часом були перетворені на Всеукраїнську школу командного складу міліції та розшуку. Протягом кількох тижнів курсанти мали вивчати загальноосвітні дисципліни, а також знайомитися з основами права. Щоправда, внаслідок невисокої кваліфікації викладачів рівень правової освіти працівників міліції спочатку залишався досить низьким.

Головним наслідком розгортання освітньої діяльності на цьому етапі стала ліквідація до 1925 р. неписьменності серед командного складу. Серед решти працівників її було поборено до початку 30-х років. Поступово курси підготовки командного складу почали діяти регулярно і кожен випуск направляв для практичної роботи до органів міліції кілька десятків працівників, здатних керувати окремими підрозділами, забезпечувати виконання завдань, покладених на органи внутрішніх справ.

Отже, з початку 20-х рр. наголос у кадровій роботі в органах міліції, зважаючи на політичну ситуацію у державі, поступово змінюється: від орієнтації переважно на кількісні показники до розуміння необхідності підвищення якості (професійних умінь, навичок) особистого складу. Але внаслідок високої плинності кадрів та періодичних “чисток” проблема укомплектування органів міліції висококваліфікованими фахівцями зберігала свою гостроту та актуальність ще протягом тривалого часу.

Підбиваючи підсумки аналізу тих основних змін, що відбулися в правоохоронних органах України в цілому в роки нової економічної політики, можна дати їм позитивну оцінку, але повного успіху реформи все ж не мали. Уже через кілька років, коли сталінський режим остаточно затвердився, усі ланки юридичного механізму швидко деформувалися і стали елементами системи антизаконних репресій.

Серед найважливіших заходів правоохоронних органів, спрямованих на охорону особистої та майнової безпеки громадян у перші дні й місяці радянської влади, були: припинення п'яних погромів і ліквідація банд, що чинили нальоти, убивства, грабежі та тероризували населення. Ці операції проводилися спільними зусиллями органів ВНК та міліції. Для здійснення вказаних заходів залучалися також загони збройних робітників та військові частини.

З подальшим розвитком і удосконаленням організаційно-правових форм діяльності розширювалася і сфера дій міліції, і її методи. Ширше застосовувалися профілактичні та виховні заходи. Співробітники міліції зміцнювали контакти з домовими та квартальними комітетами, виступали з лекціями, бесідами. Значну роль відіграв інститут дільничних інспекторів. Тогочасні успіхи в розкритті злочинів були досягнуті, зокрема, й завдяки застосуванню передових на той час криміналістичних методик.

Поширилася практика ведення криміналістичного обліку, утворювалися реєстраційні бюро тощо.

Починаючи з 1922 р. став змінюватися характер злочинності – замість великих банд, що мали на озброєнні кулемети і навіть артилерію, орудували групи, що нараховували одиниці, рідше – десятки грабіжників. У цих умовах усе більшого значення почав набувати карний розшук. Рішуча боротьба працівників губрозшуку з озброєними бандами дала свої наслідки. Протягом 1923–1925 років було ліквідовано багато озброєних банд.

З переходом до індустріалізації і початком суцільної колективізації сільського господарства органи міліції більше уваги стали приділяти боротьбі з господарськими і посадовими злочинами.

Характерною рисою цього періоду була відсутність чітких нормативних положень, якими б точно окреслювалося коло діяльності міліції. Часто це змушувало органи міліції покладати на себе обов'язки, які не мали прямого стосунку до її функцій.

У 20-х рр. неодноразово приймалися рішення щодо звільнення органів міліції від невластивих їм функцій. Але всі зусилля, вжиті в цьому напрямі, виявилися марними. Проте, незважаючи на труднощі, які об'єктивно існували в зазначений період, органи міліції загалом гідно справлялися з покладеними на них обов'язками [191].

У серпні 1924 р. органи державної безпеки були виведені зі складу НКВС і підпорядковані РНК УСРР.

Згідно з Положенням про Народний комісаріат внутрішніх справ, ухваленим постановою ВУЦВК та РНК УСРР, на нього покладалися такі основні завдання: керівництво діяльністю місцевих органів НКВС та нагляд за правильністю їх організації; охорона революційного порядку та громадської безпеки шляхом керівництва діяльністю органами міліції і карного розшуку, видання та розробки у передбачених законом випадках обов'язкових постанов; регулювання практики виконкомів та інших органів влади з накладення адміністративних стягнень; керівництво заходами з ліквідації стихійного лиха; нагляд за втіленням у життя погодженої з Нарком'юстом виправно-трудової політики та керівництво пенітенціарною справою; керівництво виконанням законодавства про відділення церкви від держави; інспектування та адміністративний нагляд за комунальною справою; загальне керівництво евакуацією та реевакуацією біженців і полонених; керів-

ництво справами ЗАГСу; розгляд та вирішення скарг на дії місцевих органів НКВС; сприяння іншим органам радянської влади у втіленні в примусовому порядку в життя їх заходів, а також виконання усіх інших адміністративних функцій, покладених законом на НКВС [192, с. 18].

Дублювання в багатьох випадках функцій органів державної безпеки та органів внутрішніх справ, міліції мало завершитися із виданням постанови ВУЦВК та РНК УСРР “Про уточнення функцій органів ДПУ УСРР” (9 січня 1926 р.).

Згідно з Постановою до компетенції останніх було віднесено боротьбу з деякими службовими та господарськими злочинами, з розкраданням державного та суспільного майна й деякими злочинами проти порядку управління. Однак усіх проблем взаємодії ДПУ та НКВС УСРР цим правовим актом не було вирішено, оскільки справами з окремих видів таких злочинів займалися й органи карного розшуку. У 1928 р. перелік злочинів, які підлягали розслідуванню органами ДПУ, був дещо змінений. У віданні ДПУ залишалися справи про наднебезпечні для радянської держави злочини (зрада, підготовка й здійснення терористичних актів тощо).

Принципова реорганізація органів державної безпеки і, певним чином, внутрішніх справ, що розпочалась у 1923 р., відбувалася в напрямі створення загальносоюзної охоронно-каральної системи з жорстким централізованим управлінням. Далеко не остання роль у цій системі відводилася внутрішнім, прикордонним військам і конвойній варті, що перебували у підпорядкуванні ДПУ. Крім того, у його розпорядженні перебували військові формування з особливим статусом – Осприз. Особливі війська за специфікою завдань розподілені на три групи. До першої увійшли частини, закріплені за органами ДПУ для оперативного використання в надзвичайних умовах, а також несення караульної служби на важливих об'єктах.

Основним завданням другої групи військ була боротьба з бандитизмом (повстанцями) та збройними виступами антирадянських сил. Вони не закріплювалися за територіальними органами, а були маневреним резервом ОДПУ-ДПУ з місцем дислокування залежно від оперативно-політичної ситуації в тому чи іншому регіоні. Третю групу становили з'єднання й частини,

що були в оперативному підпорядкуванні транспортних органів ДПУ.

Отже, характерною рисою розвитку правоохоронних органів УСРР 1920-х років стала неодноразова зміна організаційної структури органів внутрішніх справ, міліції та державної безпеки. Це пояснювалося проголошеним курсом на нову економічну політику, і в її контексті – необхідністю спрощення (здешевлення) державного апарату. Згодом реорганізації структур правоохоронної сфери вимагали також рішення про утворення СРСР та прийняття Конституції Союзу РСР.

Реорганізація органів міліції в Україні відбувалася під керівництвом та контролем НКВС УСРР і характеризувалася чітким визначенням та правовим закріпленням компетенції органів міліції на основі дотримання принципу їх комплектування на класових засадах. У цей період почався процес формування окремих служб міліції, виходячи зі специфіки виконуваних ними функцій.

Розбудова органів державної безпеки УСРР здійснювалася у напрямі їх централізації та уніфікації із загальносоюзними та розширення повноважень.

З 1923 р. відкривається низка міліційних шкіл і курсів (у Одесі, Харкові та ін.), велике навантаження покладається на періодичну пресу органів внутрішніх справ: видання “На посту”, “Революційний вартовий”, “Адміністративний вісник” та ін., де вміщувалися різноманітні поради й рекомендації з організації роботи міліціонерів.

Правовою основою діяльності прикордонних військ стало “Положення про охорону кордонів СРСР” (7 вересня 1923 р.) – перший нормативно-правовий документ, в якому детально було визначено права та обов’язки прикордонної охорони (включала прикордонні війська і прикордонні відділи ОДПУ-ДПУ), прикордонний режим, порядок застосування зброї тощо.

Одним із напрямів організаційно-правового реформування прикордонної охорони 1920-х років стало поєднання в одному органі агентурно-оперативної роботи й військової служби. Наприкінці 1920-х років процес реорганізації охорони державного кордону в цілому було завершено.

Система охорони мала чіткі організаційно-структурні форми та нормативно-правове забезпечення. Крім того, саме в радянській

прикордонній охороні було вперше запроваджено принцип єдиної підлеглості шляхом об'єднання в одному апараті оперативного, стройового та політичного керівництва.

З 1926 р. правовою основою діяльності міліції стало затвержене спільною постановою ВУЦВК та уряду УСРР Положення про робітничо-селянську міліцію. Цим правовим актом на міліцію покладалась охорона революційного порядку та громадської безпеки в республіці. Керівництво органами міліції та розшуку на території України здійснювало Управління міліції та розшуку, до складу якого в 1926 р. входили відділи міліції та розшуку з підвідділами: служби міліції; обліку та комплектування; промислової міліції; служби розшуку та науково-технічного кабінету з центральним реєстраційним бюро.

В організації місцевих органів радянської міліції в Україні встановилася система подвійного її підпорядкування, тобто НКВС – по вертикалі та виконавчим комітетам Рад – по горизонталі. Закріпився принцип побудови апаратів міліції відповідно до адміністративно-територіального поділу республіки – місцевими органами радянської міліції в Україні були губернські (окружні), районні та міські відділи міліції.

НКВС УСРР станом на кінець 20-х років ХХ ст. залишався громіздким, перевантаженим функціями органом державної виконавчої влади.

Необхідно також мати на увазі, що в цей час у вищих колах партійного та державного керівництва стала домінуючою думка про перемогу соціалізму в одній окремо взятій країні. У результаті нова економічна політика почала згортатися й почалося форсування індустріалізації країни й насильницької колективізації сільського господарства.

Партійно-державний бюрократичний апарат ставав все більш надійною опорою режиму особистої влади. Значно зросла роль репресивних органів. У таких умовах Наркомат внутрішніх справ не задовольняв тодішнє керівництво країни [192, с. 27].

15 грудня 1930 р. ЦВК і РНК СРСР прийняли постанову “Про ліквідацію НКВС союзних і автономних республік”, а 28 грудня того самого року ВУЦВК і РНК УСРР прийняли постанову “Про ліквідацію НКВС УСРР”. Після ліквідації їх функції були передані іншим відомствам. Зокрема, керівництво міліцією та

карним розшуком на території України було покладено на створене при РНК УСРР Головне управління міліції та карного розшуку. Керівництво діяльністю цього управління було покладено на Державне політичне управління.

Прийняття таємної постанови ВУЦВК і РНК республіки “Про порядок підпорядкування органів міліції, карного розшуку органам Державного політичного управління УСРР” 29 грудня 1930 р. означало створення єдиної загальносоюзної системи органів міліції.

Основною подією в діяльності міліції цього періоду стало ухвалення 25 травня 1931 р. РНК СРСР загальносоюзного Положення про робітничо-селянську міліцію, яке діяло до 1962 р. У зв'язку з цим республіканські положення про міліцію скасовувалися.

25 березня 1931 р. РНК СРСР видав перше загальносоюзне Положення про робітничо-селянську міліцію, яким запроваджувався принцип централізації міліції. Місцеві органи – крайові, обласні управління, районні та міські відділи відтепер безпосередньо підпорядковувалися загальносоюзним органам міліції. Органи карного розшуку були об'єднані з міліцією в єдине відомство.

Організаційно міліція поділялася на загальну і відомчу. До обов'язків загальної міліції входило спостереження за порядком у громадських місцях; попередження і припинення правопорушень у зазначених місцях; нагляд за додержанням правил дорожнього руху. У напрямі боротьби зі злочинністю на загальну міліцію покладалося: запобігання, припинення, розкриття та розслідування злочинів; розшук осіб, які переховувались від слідства, суду та виконання вироку; розшук викраденого майна; виконання вироків суду про заслання і вислання; розшук осіб, які зникли без вісти тощо.

Відомча міліція разом зі спеціальною охороною окремих підприємств, споруд і майна державних і громадських органів виконувала на території підприємств та інших об'єктів, що охоронялися, обов'язки загальної міліції [193, с. 22].

У 1932 р. Рада народних комісарів УСРР затвердила Статути про Головне управління робітничо-селянської міліції при РНК УСРР та про обласне управління робітничо-селянської міліції.

27 грудня 1932 р. постановою ЦВК та РНК СРСР в країні було запроваджено паспортну систему.

Слід відзначити, що після ліквідації органів НКВС у деяких сферах державного управління керівництво однорідними функціями стало децентралізованим.

Не існувало єдиного центру керівництва і у внутрішніх військах. Конвойна служба з вересня 1925 р. була виділена в самостійний рід військ, підпорядкованих Центральному управлінню конвойної сторожі СРСР.

В ОДПУ СРСР існувало управління прикордонної служби і військ ОДПУ, до якого поступово передавалися збройні формування з інших наркоматів і покладалися нові завдання.

Отже, склалася картина, коли основні ланцюги державного механізму, покликані забезпечувати порядок і безпеку, опинилися в різних відомствах. Тому виникла потреба в організаційному їх об'єднанні.

Саме для цього 10 липня 1934 р. був створений Народний комісаріат внутрішніх справ СРСР. До нього входили міліція, внутрішні та прикордонні війська, виправно-трудова табори, копальні, лісозаготівлі та будівництво, де використовувалася праця ув'язнених.

В Україні Народний комісаріат внутрішніх справ було створено постановою ЦВК Української РСР від 11 липня 1934 року міліції [193, с. 23].

Слід відмітити, що якщо після утворення СРСР у 1924 р. НКВС УРСР діяв як республіканський орган, здійснюючи суто адміністративні функції, то у 1934 р. НКВС УРСР був підпорядкований безпосередньо Москві – новоствореному НКВС СРСР.

Функції НКВС того часу навіть за формальними ознаками значно перевищував функції сучасного міністерства внутрішніх справ у структурі державної влади більшості країн світу, зокрема України. НКВС видав:

- справами внутрішньої і місцевої адміністрації;
- охороною громадського порядку;
- обліком місця проживання громадян;
- реєстрацією актів громадського стану;
- протипожежною охороною;
- карним розшуком;
- веденням держархівів;
- державною безпекою та охороною;

зовнішньою (закордонною) розвідкою;
контррозвідкою;
наглядом за офіцерським складом армії;
таборами примусової праці (ГУЛАГ) і в'язницями;
виконанням судових вироків;
мав власні війська НКВС (колишні ЧОН (Частини особливого призначення), що мали власну авіацію, артилерію і танки.

Займався також боротьбою з національними та політичними рухами, зокрема тими, які проповідували ідеї національної незалежності і закликали до повалення радянської влади. Для досягнення цілей часто використовувалися жорсткі методи (ув'язнення, допити, тортури), які відповідали режиму радянської влади і були пов'язані з порушенням прав людини та масовими репресіями.

НКВС України в своїх діях керувався виключно наказами та розпорядженнями загальносоюзного наркомату і фактично вийшов з підпорядкування республіки. НКВС УРСР тепер входили не лише правоохоронні, а й карально-репресивні функції [193, с. 302].

У квітні 1936 р. для міліції встановлюються спеціальні звання (сержант міліції, лейтенант, старший лейтенант, капітан, майор, старший майор, інспектор, директор, головний директор міліції). Для рядового і молодшого начальницького складу – міліціонер, старший міліціонер, відокремлений командир, помічник командира взводу (старшина). Введення спеціальних звань посприяло поліпшенню дисципліни серед особового складу та підвищенню авторитету працівників міліції серед населення.

У 1937 р. у складі Головного управління робітничо-селянської міліції НКВС СРСР був створений відділ по боротьбі з розкраданням соціалістичної власності й спекуляцією (БРСВ). Такі ж відділи (відділення, групи) створювались у республіканських і обласних управліннях міліції, а також в органах міліції великих промислових міст.

У відділах карного розшуку створюються слідчі групи. Посилюється роль агентурної роботи. Зі складу карного розшуку виходять таємні частини (розвідка) і реформуються у Треті спеціальні відділи НКВС СРСР.

З метою зміцнення порядку на залізниці були створені відділи, відділення та оперативні пункти міліції на залізничному транспорті.

Наказом “Про перегляд інспекторських дільниць робітничо-селянської міліції і закріплення дільничних інспекторів” від 15 травня 1935 р. № 570 були перерозподілені території дільниць, виходячи з оперативної доцільності та рівномірності навантаження на дільничних. Категорично заборонялося перекидати дільничних інспекторів з однієї дільниці на іншу без попередньої особистої санкції начальника обласного управління робітничо-селянської міліції [193, с. 305].

Зазначений період в діяльності міліції позначався посиленою боротьбою із дитячою безпритульністю. Так, з цією метою були прийняті Положення ВУЦВК та РНК “Про заходи щодо боротьби з дитячою безпритульністю”, інструкція НКВС СРСР “Про порядок затримання та подальшого направлення безпритульних і бездоглядних дітей”, наказ НКВС УРСР “Про боротьбу органів робітничо-селянської міліції з дитячою злочинністю та бездоглядністю”.

Після приєднання восени 1939 р. західноукраїнських земель 6 листопада 1939 р. були видані накази НКВС СРСР “Про організацію органів НКВС західної України” та “Про організацію територіальної та залізничної міліції Західної України та укомплектування її кадрами”. У грудні 1940 р. до складу СРСР була приєднана також Північна Буковина. Після приєднання на території Чернівецької та Ізмаїльської областей було утворено два управління, три міських відділи та 14 районних відділів НКВС УРСР.

Отже, в період 1934–1940 рр. НКВС перетворився на наймогутніше відомство, зосередивши в собі всі силові структури, крім армії. Він посів особливе місце у державному механізмі. Це виявлялося і в його матеріальному забезпеченні, і в порядку присвоєння спеціальних звань, і в його повноваженнях. При НКВС був створений орган із застосуванням позасудових репресій – Особлива рада [181, с. 54].

Відбувався подальший організаційний розвиток і української міліції, вдосконалювалась її структура, форми і методи діяльності.

На початку 1941 р. від НКВС були відокремлені органи державної безпеки. Згідно з Указом ВР УРСР від 12 березня 1941 р. на підставі загальносоюзного законодавства НКВС УРСР було розділено на два наркомати – внутрішніх справ (НКВС УРСР) і державної безпеки (НКДБ УРСР) [193, с. 309].

Наступний період розпочався з початком військових дій на території України під час Другої світової війни.

Війна поставила перед НКВС, зокрема органами міліції нові завдання, спрямовані на охорону вітчизни, зміцнення тилу і сприяння фронту. Воєнна обстановка вимагала реорганізувати й перебудувати частини й підрозділи міліції, зробивши їх рухомішими й боєздатнішими. Особовий склад стрійових частин переводився на казармене становище.

Основні функції органів міліції доповнилися такими серйозними обов'язками: боротьба з дезертирством та особами, що ухиляються від призову до військової служби; боротьба з мародерством, панікерами, поширювачами провокаційних чуток; очищення режимних міст та охоронно-господарських пунктів від сумнівних і підозрілих елементів; боротьба з розкраданням евакуаційних та військових вантажів; виявлення серед пасажирів на транспорті ворожих елементів та інших підозрілих осіб; загороджувальна робота на залізничному та водному транспорті у зв'язку з обмеженням пересування громадян залізничними й водними шляхами сполучення у воєнний час; видача перепусток на проїзд залізничним та водним транспортом; контроль за додержанням обов'язкових постанов військової влади; організація громадського порядку й поновлення паспортної системи у звільнених районах.

Отже, в період Другої світової війни співробітники НКВС УРСР здійснювали свої функції у таких напрямках:

безпосередня участь у бойових діях на фронті;

участь у бойових діях в тилу ворога;

охорона тилу, забезпечення громадського порядку, боротьба з кримінальною злочинністю.

Після закінчення війни перед НКВС України постали нові завдання щодо подальшого зміцнення громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

Через руйнівні наслідки війни, а також небувалу засуху в 1946 р., в результаті якої в деяких місцевостях України розпочався голод, на міліцію були покладені обов'язки систематично перевіряти стан і збереження зерна у сховищах і заготівельних пунктах, виявляти і притягувати до відповідальності винних у розкраданні зерна і хлібопродуктів [194, с. 28–29].

Отже, у повоєнні роки на перший план у діяльності міліції вийшла боротьба з розкраданням державної власності. Основний тягар цієї боротьби несли відділи БРСВ.

У березні 1946 р. НКВС СРСР був перейменований у Міністерство внутрішніх справ СРСР, а НКВС УРСР – Міністерство внутрішніх справ УРСР.

До складу МВС УРСР входили такі відділи: політичний, кримінального розшуку, боротьби з розкраданням соціалістичної власності та спекуляцією, оперативний, науково-технічний, служби і бойової підготовки, державної автомобільної інспекції, паспортний та секретаріат, відділення кадрів.

Наприкінці 40-х рр. в органах внутрішніх справ були створені слідчі підрозділи, які розслідували кримінальні справи, заведені на розкрадачів державної власності, спекулянтів та інших небезпечних злочинців.

Починаючи з жовтня 1946 р., кримінальна злочинність почала зростати по всіх її видах (бандитизм, вбивства, грабежі) і в перші місяці 1947 р. досягла найбільших за повоєнні роки масштабів. Така ситуація передусім пояснювалася тим, що велика кількість працівників керівного складу міліції України, не врахувавши у своїй роботі особливостей оперативної обстановки, що склалася після війни, своєчасно не мобілізувала органи міліції на проведення необхідних профілактичних заходів. Крім цього, після війни особовий склад у більшості органів міліції був недоукомплектований майже на 50 відсотків [194, с. 410].

26 травня 1947 р. було ухвалено Указ Президії Верховної Ради СРСР “Про скасування смертної кари”. Смертна кара замінювалася ув'язненням до виправно-трудових таборів строком на 25 років.

У період 1949–1953 рр. МВС України значною мірою змінило свій профіль у результаті передачі міліції і карного розшуку до складу Міністерства державної безпеки відповідно до постанови РМ СРСР від 13 жовтня 1949 р. та на підставі спільного наказу МВС СРСР та МДБ СРСР від 17 жовтня 1949 р. “Про передачу Міністерства внутрішніх справ СРСР в Міністерство державної безпеки СРСР прикордонних військ та міліції”.

Наказом МДБ СРСР від 19 січня 1951 р. карний розшук отримав назву “карний сиск”. Замість посад старший оперативний уповноважений, оперативний уповноважений, помічник оперативного уповноваженого запроваджувалися відповідно посади старшого сищика, сищика і молодшого сищика [194, с. 413–414].

Особливого значення для вивчення історичного досвіду діяльності міліції, її змін в системі центральних та місцевих органів, оптимізації функцій міліції, які й сьогодні виконуються органами міліції, набув період другої половини 50-х – першої половини 80-х рр.

У березні 1953 р. було прийнято рішення про об'єднання союзних і республіканських міністерств держбезпеки і внутрішніх справ у єдине союзно-республіканське міністерство внутрішніх справ.

Було вжито кілька заходів, спрямованих на викорінення будь-якої можливості порушення соціалістичної законності: ліквідували Особливу нараду при міністрі внутрішніх справ СРСР, встановлювався контроль партії та уряду за їх діяльністю.

У тому ж 1953 р. у низці областей України зросла кількість злочинів. Причинами цьому стали Указ Президії Верховної Ради СРСР від 27 березня 1953 р. “Про амністію” (іноді на волю виходили небезпечні злочинці, які не стали на шлях виправлення) та незадовільна організація у лавах органів міліції боротьби зі злочинністю [181, с. 102].

На початку 1956 р. в Міністерстві внутрішніх справ СРСР працювала партійно-державна комісія, яка детально ознайомилася з організацією і діяльністю всіх ланок органів внутрішніх справ. Її завдання полягало у чіткому визначенні структури, функцій і завдань органів внутрішніх справ.

Рішення XX з'їзду КПРС започаткували демократичні перетворення в роботі органів міліції і контроль за її діяльністю з боку прокуратури, партійних і радянських органів. Органи внутрішніх справ перейшли у підпорядкування Рад депутатів трудящих.

Разом зі змінами у структурі центральних органів внутрішніх справ були вжиті заходи щодо розширення прав ОВС в союзних республіках, розвитку їх самостійності. Був введений новий порядок призначення керівників республіканських органів міліції. Начальник управління міліції союзної республіки був одночасно заступником міністра внутрішніх справ союзної республіки і призначався урядом союзної республіки.

Відповідно до постанови Ради Міністрів УРСР і ЦК КП України від 16 листопада 1956 р. відбулася реорганізація: управління МВС і управління міліції в областях в управління внутрішніх справ виконавчих комітетів обласних Рад депутатів трудящих; відділів

(відділень) міліції в містах і районах у відділи (відділення) міліції виконавчих комітетів міських і районних Рад депутатів трудящих.

Наприкінці 50-х років партійні і радянські органи вжили ряд заходів, спрямованих на удосконалення роботи міліції, скорочення її чисельності. Після об'єднання апарату МВС і міліції в єдині управління (відділи) виконавчих комітетів місцевих штати апаратів управлінь були скорочені й об'єднані в одні структури. Особовий склад, що вивільнювався, направляли на зміцнення оперативних і слідчих підрозділів.

У січні 1960 р. Президія Верховної Ради СРСР ухвалила Указ "Про ліквідацію МВС СРСР", згідно з яким всі функції міністерства були передані міністерствам внутрішніх справ союзних республік.

Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 5 вересня 1962 р. Міністерство внутрішніх справ Української РСР було перейменоване в Міністерство охорони громадського порядку Української РСР, а управління внутрішніх справ виконкомів обласних Рад депутатів трудящих в управління охорони громадського порядку виконкомів обласних Рад депутатів трудящих.

На практиці ліквідація єдиного міністерства внутрішніх справ призвела до ускладнення координації роботи республіканських органів охорони громадського порядку, невиправданого розмаїття в нормативному регулюванні, визначенні структури і штатів окремих органів міліції. Порушувалася також координація спільних дій у боротьбі зі злочинністю і використання в ній нових досягнень науки і техніки, гальмувалися міжреспубліканські зв'язки, обмін досвідом.

Важливою подією, яка відіграла фундаментальну роль для подальшого розвитку міліції, стало прийняття Положення про радянську міліцію. Затверджене постановою Ради Міністрів СРСР від 17 серпня 1962 р. № 901, воно визначало такі основні її функції: забезпечення громадського порядку у містах, населених пунктах, на транспортних магістралях, охорона державної і суспільної власності, прав і законних інтересів громадян, підприємств, організацій і установ від злочинних посягань й інших антигромадських дій, попередження і своєчасне розкриття злочинів.

Як озброєний загін радянської влади міліція мала вести боротьбу зі злочинністю, а також сприяти створенню необхідних умов для праці й відпочинку радянських людей, задоволення їх

різних потреб. Міліція забезпечувала роботу дозвільної і паспортної системи, безпеку дорожнього руху і пішоходів, виконуючи при цьому адміністративно-наглядову функцію, надавала допомогу хворим і потерпілим у громадських місцях, проводила адресно-довідкову роботу тощо.

Положення покладало на міліцію такі завдання, як видача громадянам СРСР паспортів, прописка і виписка громадян, контроль за виконання правил про прописку і виписку, видача дозволу громадянам на в'їзд у прикордонну зону і проживання в ній, а також контроль за дотриманням паспортного режиму. Працівники міліції виступали як представники влади, наділені широкими повноваженнями у втіленні в життя державної політики в області охорони громадського порядку. Вони наділялися правом давати різні розпорядження, застосовувати в необхідних умовах заходи державного примусу або безпосереднього фізичного впливу з метою попередження злочинних посягань.

Крім згаданого положення в цей період було прийнято низку законодавчих та нормативно-правових актів. Так, 28 грудня 1960 р. Верховною Радою УРСР були затверджені нові Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекси Української РСР.

15 лютого 1962 р. були видані укази “Про посилення відповідальності за посягання на життя і здоров'я працівників міліції і народних дружинників” та “Про посилення кримінальної відповідальності за згвалтування”, 20 лютого 1962 р. – “Про посилення кримінальної відповідальності за хабарництво”.

10 листопада 1962 р. на державному рівні вперше святкувався День міліції.

Значне місце в реформуванні органів міліції займали пошуки, спрямовані на удосконалення роботи слідчого апарату. Відповідно до Основ кримінально-процесуального законодавства СРСР і УРСР, введених в дію у 1959 р., право здійснення попереднього розслідування мали лише слідчі прокуратури і Комітету державної безпеки при Раді міністрів СРСР. Практика показала, що слідчі прокуратури були організаційно відірваними від оперативно-технічних підрозділів органів міліції, а це негативно відбивалося на розкритті злочинів.

Розслідування найбільш складних кримінальних справ вимагало тісної взаємодії слідчих з оперативними співробітниками

міліції. Ефективних координованих дій і бажаних результатів можливо було досягти лише шляхом об'єднання слідчих і оперативних підрозділів в одному відомстві.

Міністерство охорони громадського порядку, прокуратура і органи юстиції Української РСР наприкінці 50-х – на початку 60-х років вживали заходів для структурної перебудови органів міліції. Як наслідок, 19 квітня 1963 р. у наказі Міністра охорони громадського порядку Української РСР за № 187 був оголошений Указ Президії Верховної Ради СРСР від 6 квітня 1963 р. “Про надання права проведення попереднього слідства органам охорони громадського порядку”. З метою посилення боротьби зі злочинністю, подальшого зміцнення і розширення демократичних починань радянського кримінального судочинства Президія Верховної Ради СРСР постановила, що поряд зі слідчими органів прокуратури і державної безпеки попереднє слідство можуть проводити також слідчі органів охорони громадського порядку. Вони мали керуватися нормами кримінально-процесуального законодавства, передбаченими для попереднього слідства.

Для забезпечення успішної діяльності слідчого апарату органів охорони громадського порядку і зміцнення його зв'язків з громадськістю наказом міністра охорони громадського порядку Української РСР за № 317 від 8 жовтня 1963 р. було введено в дію “Положення про громадських помічників слідчих”. У ньому зазначалося, що з метою успішного виконання завдань, які стояли перед слідчими апаратами органів охорони громадського порядку, слідчі відділи (відділення, групи, управління) можуть залучати як громадських помічників слідчого пенсіонерів МОП, КДБ, Радянської Армії, студентів вищих юридичних вузів та інших осіб, які можуть за своїми особистими якостями надавати допомогу слідчим органам.

Важливим кроком на шляху нормативного забезпечення організації діяльності міліції стало введення в дію 17 січня 1963 р. Статуту патрульної і постової служби міліції УРСР, який визначив організацію служби міліції з охорони громадського порядку на вулицях, у громадських місцях, на залізничному і водному транспорті, під час проведення масових заходів, у разі стихійного лиха. Прийнято Положення про державну автомобільну інспекцію (ДАІ) [195, с. 265].

Особлива увага приділялась одному з головних напрямів діяльності міліції – профілактичній роботі. З цією метою та для правильної і ефективної організації роботи охоронних дільниць щодо забезпечення надійного збереження соціалістичної власності, а також залучення сил позавідомчої охорони до боротьби з кримінальною злочинністю наказом міністра охорони громадського порядку УРСР за № 266 від 10 червня 1966 р. було введено в дію Положення про дільничних уповноважених охорони в органах міліції Української РСР.

Важливу роль в удосконаленні структури органів міліції мала постанова ЦК КПРС і Ради міністрів СРСР за № 571 “Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю” від 23 липня 1966 р. У ній зазначалося, що для забезпечення єдиного оперативного керівництва органами охорони громадського порядку союзних республік та поліпшення координації їх діяльності в боротьбі зі злочинністю слід визнати доцільним створення єдиного Міністерства охорони громадського порядку СРСР.

26 липня 1966 р. Президія Верховної Ради СРСР постановила утворити союзно-республіканське Міністерство охорони громадського порядку СРСР. Згодом Президія Верховної Ради СРСР 25 листопада 1968 р. ухвалила постанову про перейменування союзно-республіканського Міністерства охорони громадського порядку СРСР в союзно-республіканське Міністерство внутрішніх справ СРСР. Відповідно, указом від 9 грудня 1968 р. було перейменоване союзно-республіканське Міністерство охорони громадського порядку Української РСР в союзно-республіканське Міністерство внутрішніх справ Української РСР.

23 грудня 1968 р. міністр внутрішніх справ СРСР видав наказ за № 970 “Про утворення органів внутрішніх справ в округах, містах і районах”. У зв’язку з цим найважливішою організаційною реформою системи охорони громадського порядку було утворення, згідно з постановою Ради Міністрів УРСР, у містах і районах на базі органів міліції відділів (управлінь) внутрішніх справ. Унаслідок цього не тільки міліція, а і в цілому ОВС стали структурними підрозділами виконкомів Рад. Раніше існуючі слідчі апарати, підрозділи позавідомчої охорони, інспекції виправних робіт, держпожежнагляд, які діяли самостійно, увійшли до складу відділів (управлінь) внутрішніх справ і були підпорядковані начальникам

відділу (управління). У такий спосіб була утворена єдина структура органів внутрішніх справ.

З метою приведення нормативно-правових актів у відповідність до союзного законодавства Рада Міністрів Української РСР 8 вересня 1972 р. постановою за № 425 затвердила Положення про Міністерство внутрішніх справ Української РСР, а 19 липня 1974 р. Положення про управління внутрішніх справ виконавчого комітету обласної ради народних депутатів, Положення про відділ внутрішніх справ виконавчого комітету районної ради народних депутатів та Положення про управління (відділ) внутрішніх справ виконавчого комітету міської, відділ внутрішніх справ виконавчого комітету районної в місті Ради народних депутатів.

Важливими наслідками удосконалення структури, організації і правового регулювання діяльністю органів міліції стали Указ Президії Верховної Ради СРСР “Про основні обов’язки і права радянської міліції по охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю” від 8 червня 1973 р., схвалений Верховною Радою СРСР 19 липня 1973 р. і постанова Ради Міністрів СРСР “Про подальше удосконалення правового регулювання діяльності радянської міліції” від 8 червня 1973 р. Останньою було затверджено нове положення про радянську міліцію.

З метою удосконалення аналітичної, планової, контрольної діяльності у 1971–1972 рр. у МВС і УВС були створені штаби.

У першій половині 70-х років в апаратах карного розшуку була створена профілактична служба, яка включала такі структурні підрозділи: загальної профілактики, індивідуальної профілактики і керівництва дільничними інспекторами, профілактики правопорушень неповнолітніх. Така реорганізація стосувалася перш за все дільничних інспекторів, які брали безпосередню участь у профілактичній діяльності, Однак з часом виявилось, що профілактика повинна бути справою не лише дільничних, а й інших служб. У 1983 р. профілактичну службу було ліквідовано, а дільничних інспекторів вивели зі складу карного розшуку.

Важливі організаційні заходи були проведені в службі боротьби з розкраданням соціалістичної власності. Початок цьому поклала організаційно-структурна перебудова міліції, яка визначила, що завдання служби БСРВ не тільки мають самостійне значення, а й є одним із найважливіших напрямів діяльності міліції.

Наступним кроком стало створення типової структури служби БСРВ, перетворення у великих ОВС відділів БСРВ в управління. До кінця 1976 р. управління БРСВ було створено в МВС України.

Відповідно до визначених функцій і наказу МВС СРСР від 26 липня 1977 р. МВС Української РСР 16 серпня 1977 р. видало наказ про перейменування апаратів служби міліції міністерства, управлінь внутрішніх справ обласних, міських виконкомів, районних органів внутрішніх справ в управління, відділи, відділення і групи охорони громадського порядку.

Перебудова структури органів міліції в системі МВС Української РСР відповідала вимогам часу і мала позитивні наслідки. Підпорядкування виконавчим органам радянської влади, прийняття нових положень про міліцію, передача функції попереднього слідства органам внутрішніх справ сприяли підвищенню ефективності їх роботи в боротьбі з злочинністю і захисту прав громадян.

Певні організаційні перетворення проходили в міліції УРСР і протягом 1980-х років. Однією з дієвих форм роботи, направленої на поліпшення якісної характеристики міліції, залишалася практика відбору кращих представників трудових колективів для направлення їх до органів міліції. Протягом 1983–1988 рр. були вжиті заходи щодо покращання роботи БРСВ.

Принципово новий етап в історії української міліції почався в 90-х роках. Разом із формуванням правової бази діяльності української міліції, прийняттям законодавчих актів, які визначили правовий статус ОВС, почалося реформування структури та кадрового складу, розроблення нової системи управління та організація взаємодії з підпорядкованими органами та підрозділами міліції незалежної держави.

Першим серед основних законодавчих актів, що регламентували діяльність ОВС незалежної України, став Закон України “Про міліцію” [196], прийнятий 20 грудня 1990 р. Закон визначив основні завдання міліції, принципи діяльності, привніс у діяльність міліції України ряд принципово нових положень: сформулював функції, організацію міліції України та її підпорядкованість. Згідно з ним система ОВС була побудована з урахуванням адміністративно-територіального устрою, а також особливостей їх функцій, характеру й обсягу завдань. Діяльність кожної ланки системи ОВС була обмежена масштабом територіальної діяльності і компетенції.

Система була поділена на дві підсистеми: центральні органи МВС України і місцеві – Головні управління, УВС МВС України в Криму, в областях, містах, районах і лінійні відділи (управління) внутрішніх справ.

Закон України “Про міліцію” визначав основні обов’язки та права міліції, обумовив застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї.

Керівництвом МВС України наприкінці 1991 – на початку 1992 рр., поряд із переглядом відомчих нормативних актів і створенням нормативної бази діяльності міліції незалежної держави, було вжито низку організаційно-практичних заходів, спрямованих на удосконалення управління органів внутрішніх справ.

УВС Кримської АРСР, УВС областей і м. Києва організаційно-інспекційні управління (відділи, відділення) УВС були реорганізовані в штаби. Штаб МВС України (на правах Головного управління) став самостійним структурним підрозділом міністерства, який під безпосереднім керівництвом міністра внутрішніх справ забезпечував координацію та узгодження дій галузевих служб міністерства, органів і підрозділів внутрішніх справ у боротьбі зі злочинністю й охороні громадського порядку. Міністр мав шість заступників міністра, у тому числі одного першого, колегію у складі 15 осіб.

З урахуванням криміногенної обстановки, що склалася наприкінці 1991 – протягом 1992 рр., була перебудована структура апаратів МВС, ГУВС, УВС, УВСТ, скоротилася кількість управлінських ланок, чисельно зміцнено підрозділи міліції, які вели безпосередню боротьбу зі злочинністю.

Упродовж 1992–1995 рр. були чисельно зміцнені підрозділи боротьби з організованою злочинністю, боротьби з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування, боротьби з незаконним обігом наркотиків, слідчі підрозділи, підрозділи внутрішньої безпеки та організації розкриття злочинів проти особи.

Так, у 1992 р. затверджено штат апарату Міністерства граничною чисельністю 1400 одиниць. У 1993 р. створено Національне центральне бюро Інтерполу [197]. У 1994 р. у складі центрального апарату МВС України створено Управління боротьби з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування (4700 штатних одиниць), які гідно з указами Президента України від 22 серпня

та 30 жовтня 1996 р. передано у підпорядкування Державної податкової адміністрації України і на їх базі було створено податкову поліцію.

Крім того, було вжито заходів удосконалення рівня керівництва дільничних інспекторів міліції. У цьому зв'язку у складі міліції громадської безпеки МВС України, УВС Республіки Крим, УВС областей, ГУВС м. Києва та УВС м. Севастополя було створено самостійні управління, відділи дільничних інспекторів міліції. У всіх міськрайвідділах внутрішніх справ уведені посади начальників відділень дільничних інспекторів міліції.

Упродовж 1994 р. було вирішено питання про подвійне підпорядкування ОВС шляхом внесення змін та доповнень в статтю 7 Закону України “Про міліцію” [198] – управління внутрішніх справ областей реорганізовано в управління МВС України в областях. З цього часу територіальні підрозділи ОВС підпорядковувалися лише Міністерству внутрішніх справ.

У лютому 1994 р. в структурі кримінальної міліції було створено самостійні підрозділи міліції для боротьби з незаконним обігом наркотиків (ВБНОН). З метою запобігання правопорушенням неповнолітніх 24 січня 1995 р. Верховною Радою України було прийнято Закон “Про органи і служби у справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх” [199]. Кабінет Міністрів України 8 липня 1995 року прийняв Постанову “Про створення кримінальної міліції у справах неповнолітніх” [200] у системі МВС України. Ця служба була створена на базі інспекцій у справах неповнолітніх і зосередила свою діяльність на заходах профілактики правопорушень і боротьбі зі злочинністю серед осіб, які не досягли 18-річного віку, а також на захисті неповнолітніх від негативного впливу дорослих. Кримінальна міліція у справах неповнолітніх стала самостійним підрозділом у складі кримінальної міліції МВС України.

У 1997 р. розроблено та затверджено нову структуру центрального апарату. У 1998 р. зменшено загальну штатну чисельність системи МВС на 49 779 одиниць (у тому числі органів внутрішніх справ – на 40 519, пожежної охорони – на 4236, внутрішніх військ – на 3821, кримінально-виконавчої системи – на 1203). Окремо слід зазначити, що чисельність атестованого складу зменшилась на 30 002 одиниці (органів внутрішніх справ – на 22 966, Державної

пожежної охорони – на 3007, внутрішніх військ – на 3919, кримінально-виконавчої системи – на 110 одиниць).

У цьому самому році на базі Головного управління виконання покарань МВС України створено Державний департамент України з питань виконання покарань з тимчасовим підпорядкуванням Міністерству внутрішніх справ України. До нього були передані підрозділи внутрішніх військ з охорони установ виконання покарань, укомплектовані військовослужбовцями за контрактом.

У подальшому відбулися організаційно-штатні зміни за окремими напрямками діяльності органів внутрішніх справ. Так, у 2000 р. в складі карного розшуку створено підрозділи по боротьбі зі злочинністю у справах торгівлі людьми та у сфері громадської моральності, а в структурі Державної служби боротьби з економічною злочинністю створені підрозділи по боротьбі з правопорушеннями у сфері інтелектуальної власності та високих технологій.

У 2002 р. прийнято Закон України “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України” [34], в якому визначено, що загальна чисельність Міністерства внутрішніх справ України (за винятком чисельності внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України) становить 324 400 осіб, у тому числі 240 200 осіб рядового і начальницького складу. За рахунок Державного бюджету України утримуються 190 500 працівників органів внутрішніх справ.

Того самого року скорочено чисельність ГУБОЗ МВС України та підпорядкованих йому підрозділів на 24 %. На базі Управління внутрішньої безпеки та розслідувань ГУБОЗ МВС України у 2003 р. створено Департамент внутрішньої безпеки МВС України, а у складі ДРП МВС України поновлено дію Інспекції з особового складу. Також в цьому році було створено Департамент транспортної міліції МВС України.

Відповідно до наказу МВС України № 190 від 25 лютого 2004 р. було затверджено нову структуру центрального апарату МВС України. До його складу ввійшли: Головний штаб, Головне управління боротьби з організованою злочинністю, блок кримінальної міліції, блок міліції громадської безпеки, Департамент транспортної міліції, Головне слідче управління, відділ організації дізнання, Національне центральне бюро Інтерполу, Департамент роботи з персоналом, Головне управління внутрішніх військ,

Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також обслуговуючі департаменти та відділи.

Забезпеченням громадської безпеки опікувалася відповідна служба, яка була утворена ще за радянських часів і називалася адміністративною службою міліції. Цією службою керували управління адміністративної служби міліції МВС СРСР і Української РСР. У незалежній Україні відповідну функцію було покладено на Головне управління охорони громадського порядку, яке згодом змінювало свою назву на Головне управління адміністративної служби міліції та Департамент громадської безпеки.

МВС України наказом № 868 від 10 жовтня 2005 р. затвердило Положення про Департамент громадської безпеки МВС України.

У складі цієї служби, а також підрозділів ДАІ відбулася реорганізація. 19 липня 2005 р. було видано Указ Президента України за № 1109 “Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції МВС України” [201]. Указом було заплановано створення на базі підрозділів ДАІ нової служби – Державної служби безпеки дорожнього руху. Крім цього, наказом МВС України № 214 від 28 лютого 2006 р. [202] на базі підрозділів ППСМ ДГБ та дорожньо-патрульної служби ДАІ була створена патрульна служба, яка в своїй діяльності мала поєднувати функції як охорони громадського порядку, так і забезпечення безпеки дорожнього руху. Згаданий наказ затвердив Тимчасове положення про стройовий підрозділ ПС органу внутрішніх справ, яке визначило основні організаційно-правові засади діяльності стройових підрозділів ПС ОВС, порядок їх формування та підпорядкованість, основні функції, завдання та основи взаємодії з іншими підрозділами ОВС, центральними органами виконавчої влади і громадськими організаціями з питань охорони громадського порядку та безпеки дорожнього руху.

Як виявилось згодом, така спроба реформування була невдаю. Реформування Державтоінспекції у 2005–2006 рр. стало причиною погіршення ситуації з дорожньо-транспортним травматизмом в Україні. У цей період майже втричі було скорочено кількість підрозділів ДАІ, на 56 % – чисельність ДПС на дорогах державного значення, ліквідовано чергові частини підрозділів ДПС. Загалом штатна чисельність працівників зменшилася більш ніж на 7 тис. (з 23 тисяч до 15,7 тисяч), з яких понад 5 тис. передано до патруль-

но-постової служби міліції, на базі якої була створена патрульна служба МВС. Унаслідок цього було втрачено контроль за станом безпеки дорожнього руху на 70 % вулично-дорожньої мережі держави.

Створення пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, при УМВС України у Волинській та Чернігівській областях відбулося у 2006 р.

У 2008 р. в складі кримінальної міліції створено Управління спеціальних операцій.

За результатами таких заходів МВС згідно з міжнародними стандартами було звільнено від виконання деяких функцій (в окреме відомство була виділена служба з питань виконання покарань); діяльність органів внутрішніх справ стала більш відкритою; в міліції впровадилися засади сучасної тендерної політики тощо.

Проте, незважаючи на певні позитивні зрушення у напрямі вдосконалення діяльності Міністерства внутрішніх справ, спроби імперативного прискорення перетворень в ОВС призводили до випередження загальнодержавних темпів реформування правоохоронної системи, передчасного декларування “досягнень”, а врешті-решт – до дискредитації багатьох реформістських заходів.

Необхідно зазначити, що подальше реформування системи МВС України відбувалося в умовах проголошеної адміністративної реформи. Були розроблені концепції реформування системи органів МВС, які передбачали насамперед спрощення структури відомства, усунення паралелізму та дублювання функцій.

Унаслідок цього вдалося частково позбавитися невластивих міліції функцій, зокрема медичних витверезників, пенітенціарної системи, протипожежної служби тощо.

На 2011 р. виходячи із завдань та функцій органів внутрішніх справ, було здійснено такі структурні зміни в центральному апараті МВС з подальшим розповсюдженням на територіальні органи.

Затверджено нову структуру апарату Міністерства. Із 24 до 12 зменшено кількість департаментів. Оптимізовано структуру регіональних і транспортних управлінь.

Здійснено реорганізацію Київського національного університету внутрішніх справ та Академії управління, на базі яких поновлено функціонування Національної академії внутрішніх справ. Ліквідовано також п'ять юридичних інститутів, які функціонували в складі університетів внутрішніх справ.

На базі ДГБ МВС України створено Департамент охорони громадського порядку та Департамент профілактики правопорушень.

До Головного штабу МВС України включено Головне управління інформаційного забезпечення.

Створено Департамент кримінальної міліції, до складу якого увійшли Головне управління карного розшуку, Головне управління державної служби боротьби з економічними злочинами, Головне управління оперативно-технічних заходів, Головне управління оперативної роботи, Управління боротьби з кіберзлочинністю і торгівлею людьми тощо.

Ліквідовано штатні підрозділи дізнання, які увійшли до слідчих підрозділів ОВС.

У 2012 р. функції Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України, що був створений у 2002 р., передано до Державної міграційної служби України.

Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ”, ухваленим 12 лютого 2015 р. [203], парламент ліквідував УБОЗ, транспортну та ветеринарну міліцію. А згодом Законом України “Про Національну поліцію” [96] було ліквідовано всю міліцію.

Таким чином, необхідність створення сучасної системи МВС європейського рівня, без чого неможлива розбудова демократичної правової держави, постала вже з моменту отримання Україною незалежності. Адже у спадок від радянської системи молода держава отримала авторитарну державоцентричну милітаризовану модель органів внутрішніх справ, яка характеризувалася жорсткою ієрархічністю, політичною ангажованістю та орієнтувалася в повсякденній діяльності не на служіння суспільству, а на репресивні форми соціального контролю. Крім того, на діяльності ОВС України негативно позначалися кризові явища, що відбувалися в пострадянському суспільстві. Цей вплив посилювався надмірною перевантаженістю зазначених органів, що певною мірою було пов'язано з виконанням ОВС багатьох функцій, які безпосередньо не стосувалися охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Також недосконалість структури ОВС і організації управління нею призводили до неузгодженості дій

численних підрозділів і ланок управління та паралелізму у виконанні функцій.

2.2. Нормативно-правові акти, що визначають основні завдання та напрями діяльності Міністерства внутрішніх справ України в сучасних умовах

Європейська інтеграція є стратегічним напрямом нашої держави. Вона зобов'язує Україну забезпечити ефективне функціонування існуючих правових інституцій, що гарантують утвердження верховенства права та укріплення інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних органів зокрема. А це, в свою чергу, стало необхідною умовою здійснення широкомасштабної реформи МВС України з переорієнтуванням всієї її діяльності з “силової моделі” до “сервісного підходу” та створення фактично нової системи МВС, зокрема створення нових підрозділів апарату МВС, органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління системи МВС, оновлення особового складу системи МВС, створення нових органів Національної гвардії України та Національної поліції України тощо.

Виникнення нових складних завдань та напрямів діяльності МВС в сучасних умовах, що їх повинна вирішувати система МВС; розвиток міжнародного співробітництва; необхідність удосконалення роботи з кадрами; втілення наукових основ організації праці в практичну діяльність органів системи МВС України викликали необхідність дослідження *основних завдань та напрямів діяльності МВС в сучасних умовах*.

Слід віддати належне українським вченим дослідникам О.М. Бандурці, І.П. Голосніченку, М.М. Дорогих, Л.В. Ковалю, В.К. Колпакову, В.Д. Опришку, О.С. Панченку, В.М. Плішкіну, Ю.І. Римаренку, І.М. Шопіній, Ю.С. Шемшученку та багатьом іншим, які розробляли теоретичні й методичні основи управління в органах внутрішніх справ. Крім того, слід зазначити, що питання *основних завдань та напрямів діяльності органів МВС України* розглядалися не лише на рівні дисертаційних та монографічних робіт, а й на рівні фахових видань та різних науково-практичних заходів. Проте основні завдання та напрями діяльності МВС в сучасних умовах, незважаючи на їх теоретичну і практичну значи-

мість та важливість, в теорії державного управління та адміністративного права досліджувалися недостатньо або фрагментарно в межах ширшої правової проблематики.

Слово “завдання” згідно з Академічним тлумачним словником української мови – це наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і т. ін. // Настанова, розпорядження виконати певне доручення. Це мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [204]. Зауважимо, що *завдання органу виконавчої влади*, до яких належить і МВС України, – *це комплекс заходів, які випливають із головної мети і підлягають вирішенню для її досягнення, конкретизують цілі органу (підрозділ)* [205, с. 8].

Міністерство внутрішніх справ, як і будь яке міністерство в Україні “є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України” [15].

У своїй діяльності МВС України керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства [15].

Отже, завдання МВС чітко визначені законодавством України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 р. № 3166-VI основними завданнями міністерства (зокрема й Міністерства внутрішніх справ України) як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- 3) інформування та надання роз’яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України;

4) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України [15].

Згідно з п. 3 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р., **основними завданнями МВС** є забезпечення формування державної політики у сферах:

1) охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

2) захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

3) цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

4) міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [62].

Якщо ми порівняємо визначення “міністерство”, подане у ч. 2 ст. 1 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, з визначенням “Міністерство внутрішніх справ України”, що міститься в п. 1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, то побачимо, що в останньому відсутнє повноваження МВС щодо забезпечення реалізації державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України сферах.

А звідси випливає, що й завдання та функції МВС пов’язані лише із забезпеченням формування державної політики у зазначених вище сферах та у відповідних напрямах.

Реалізацію державної політики у відповідних сферах здійснюють Національна гвардія України, яка відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України “Про Національну гвардію України” від 13 квітня 2014 р. № 876-VII є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України [206], та ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується

нується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно з чинним законодавством, зокрема, Національна поліція, Державна прикордонна служба, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

У розвитку основних завдань міністерства, передбачених Законом України “Про центральні органи виконавчої влади”, Положенням про Міністерство внутрішніх справ України передбачені такі:

узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до компетенції МВС, розроблення пропозиції щодо його вдосконалення, розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів та в установленому порядку внесення їх на розгляд Кабінету Міністрів України, та інші завдання щодо забезпечення нормативно-правового регулювання;

розроблення проектів державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху, охорони державного кордону, захисту об’єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій, а також з питань міграції; забезпечення міжнародного співробітництва, участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань, що належать до його компетенції тощо;

організація в межах повноважень, передбачених законом, організаційно-управлінського та науково-методичного забезпечення діяльності підрозділів МВС;

забезпечення належного функціонування єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи МВС, надання інформаційні послуги;

здійснення інформаційної взаємодії з іншими державними органами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями;

надання в межах повноважень, передбачених законом, правової допомоги громадянам, сприяння державним органам, закладам, установам та підприємствам у виконанні покладених на них законом обов’язків;

розгляд звернень громадян з питань, пов’язаних з діяльністю МВС, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, а також стосовно актів, які ним видаються;

здійснення інших завдань, визначених законами України.

Таким чином, МВС України виконує завдання, передбачені законодавством, у сферах, визначених Кабінетом Міністрів України, та у пріоритетних напрямках розвитку.

Під *напрямом* розуміється шлях діяльності розвитку когось, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища. // Спрямованість думок, інтересів [204, с. 576].

Слово *діяльність* тлумачиться як застосування своєї праці до чого-небудь; праця, дії людей у якій-небудь галузі; робота, функціонування якоїсь організації, установи, і т. ін. [204, с. 228].

Слід зазначити, що *напрямом управління діяльності органу виконавчої влади* – це особливий вид діяльності органу державної влади, який регулярно здійснюється ним щодо реалізації або забезпечення реалізації його компетенції. Функції пов'язані з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення цілей та завдань органу виконавчої влади (або структурного підрозділу) [205, с. 8].

Звідси слідує, що **основні напрями управлінської діяльності МВС України** – це особливий вид діяльності центрального органу виконавчої влади, який регулярно здійснюється ним щодо реалізації або забезпечення реалізації його компетенції. Напрями пов'язані з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення цілей та завдань МВС України, або структурного підрозділу апарату МВС, органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління системи МВС.

Спираючись на дослідження вітчизняних вчених, є можливість визначити напрями діяльності Міністерства внутрішніх справ України. Як вважається, вони поділяються на основні, забезпечувальні та загального керівництва [138, с. 62].

Водночас зміст кожного напрямку управлінської діяльності зумовлюється специфікою об'єкта управління, в них розкривається спрямованість, цілі і завдання управління. Визначення змісту напрямку управлінської діяльності мають дискусійний характер, в юридичній літературі висвітлюються по-різному. Не ставлячи собі за мету спеціальний аналіз таких характеристик, слід зауважити, що більшість авторів схиляються до того, що *напрямом діяльності* – це окремі періоди (стадії), напрями управлінської діяльності, у тому числі і в системі МВС України, пов'язані між собою єдиною

кінцевою метою, заради досягнення якої й здійснюється процес управління.

Поняттям загальнотеоретичних напрямів управлінської діяльності окреслюється багатозначна роль, яку виконує суб'єкт управління при реалізації завдань як усієї системи МВС в цілому, так і окремих її елементів. За допомогою управління забезпечується, *з одного боку*, єдність, узгодженість, взаємозв'язок усіх структурних підрозділів апарату МВС, органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС України, а *з іншого*, – розвиток, зміни, вдосконалення кожного органу, закладу, підрозділу, установи і підприємства, і в цілому всієї структури, що входять до складу системи МВС. У вирішенні цих завдань виявляється двоєдина природа напрямку управлінської діяльності.

По-перше, напрям діяльності виявляє себе в процесі відтворення системи незалежно від неї. *По-друге*, він служить завданням розвитку конкретної системи, досягненню конкретних результатів.

Двоєдина природа напрямів управлінської діяльності МВС виявляється комплексно на всіх рівнях соціального розвитку. Організація та впорядкування, узгодженість і правильна послідовність спільних дій людей – невід'ємна умова досягнення намічених кінцевих цілей. Одночасно самі цілі надають діям людей певного змісту й спрямованості. З цього погляду, напрями управлінської діяльності можна класифікувати за їх загальнотеоретичним значенням, виокремивши *цільові та організаційні*.

Призначення *цільових* загальнотеоретичних напрямів управління полягає в наданні певної спрямованості до мети (цілі) розвитку системи, яка може охоплювати суспільство чи галузь, регіон, установи тощо. Оскільки суть управління полягає в досягненні мети, то цільові напрями є не тільки необхідним, а й вирішальним моментом управлінської діяльності.

Для будь-якої системи важливо не тільки визначити напрями її руху до мети, а й створити умови для постійного відтворення кожного її елемента, зв'язків між ними, забезпечити життєдіяльність власних структур. Ці завдання суб'єкт управління, яким є МВС України, вирішує, спираючись на *організаційні напрями діяльності*.

Призначення організаційних напрямів полягає в запровадженні оптимальних способів об'єднання фахівців, працівників, держслуж-

бовців, що дозволяє реалізувати цільові напрями управління МВС України.

Першим кроком суб'єкта управління в процесі діяльності системи МВС є визначення ним мети-ідеалу, що є орієнтиром у досягненні бажаного результату.

Як відомо, вирішення будь-якого завдання потребує відповідних технічних, економічних, організаційних, а головне матеріальних та інших умов. Тому, наступним кроком суб'єкта управління, яким є МВС України, є основні загальнотеоретичні напрями діяльності системи МВС в сучасних умовах та формування конкретних цілей, яких мусить досягти об'єкт управління і які впливають з його конкретних можливостей.

Правильне визначення конкретних цілей є одним із критеріїв ефективності системи управління. Обсяги та якість отриманих результатів у порівнянні з витратами й зусиллями – другий критерій її ефективності.

Розподіл конкретних цілей на далекі і найближчі, або стратегічні й тактичні перспективи, відображає динаміку довгострокових та найближчих інтересів учасників управлінських процесів. Люди, як правило, усвідомлюють передусім свої, близькі інтереси, які виступають безпосередньо мотивацією їх діяльності. Водночас стратегічні інтереси служать необхідною умовою для їх здійснення у подальшому, є фактором розвитку системи МВС України. Взаємозв'язок довгострокових та близьких інтересів людей – основа єдності стратегічних і тактичних цілей в управлінні.

Віднесення до загальнотеоретичних напрямів управління того чи іншого виду діяльності ґрунтується на використанні кількох критеріїв. Ними є: безпосередня спрямованість даного напрямку діяльності на вирішення завдань управління; неможливість здійснення без неї управління; складність її змісту, яка передбачає виділення низки спеціальних для конкретного напрямку підвидів управлінської діяльності; наявність власної методології здійснення; відносна її самостійність [98, с. 89].

Для виконання заходів і досягнення бажаного стану об'єкта управління необхідно здійснити ряд загальнотеоретичних організаційних напрямів діяльності.

Загальноорганізаційний напрям діяльності МВС передбачає розподіл робіт між виконавцями, працівниками та державними

службовцями МВС, делегування завдань і повноважень, забезпечення організованості, дисципліни, відповідальності за доручену справу, можливість створення нових структурних підрозділів з метою досягнення певної мети. Він здійснюється в різних сферах суспільного життя. Тому суб'єкт управління покликаний поряд із загальними здійснювати й особливі, продиктовані даною сферою, напрями управління.

Зокрема, в управлінні МВС існують такі напрями діяльності: *адміністративно-управлінський; організаційний; кадровий (підбір і розстановка); міжнародного співробітництва; матеріально-технічне забезпечення; правове забезпечення системи МВС; науково-дослідна робота; експертна; комп'ютерного програмування; зміцнення зв'язків з громадськістю і засобами масової інформації тощо.*

Отже, виходячи із структури МВС України, можна назвати такі напрями діяльності МВС:

- *адміністративно-управлінський* (департаменти аналітичної роботи та організації управління; комунікацій; формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу);
- *організаційний* (департамент організаційно-апаратної роботи);
- *інформаційних технологій* (департамент інформаційних технологій);
- *правове забезпечення системи МВС* (департамент юридичного забезпечення);
- *матеріально-технічне забезпечення, фінансово-обліковий напрям* (департаменти фінансово-облікової політики, внутрішнього аудиту);
- *міжнародного співробітництва* (департамент міжнародного співробітництва та європейської інтеграції);
- *кадрового забезпечення* (департамент персоналу, організації освітньої та наукової діяльності);
- *запобігання корупції* (управління запобігання корупції та проведення люстрації);
- *медичного забезпечення* (управління медичного забезпечення та реабілітації) тощо.

Адміністративно-управлінський напрям діяльності МВС

Відповідно до Положення про Департамент забезпечення діяльності Міністра Міністерства внутрішніх справ України,

затвердженого наказом МВС України від 21 грудня 2015 р. № 1604, встановлено основні завдання та напрями діяльності зазначеного Департаменту.

Основними завданнями Департаменту є: інформаційне, консультативне, експертно-аналітичне, правове, організаційне та інше забезпечення діяльності Міністра з питань забезпечення формування та контролю реалізації державної політики у визначених чинним законодавством сферах, а також реалізація інших повноважень, визначених законодавством України та Положенням про Міністерство внутрішніх справ України.

Департамент відповідно до покладених на нього завдань у напрямі своєї діяльності виконує такі функції:

– організовує:

вивчення тенденцій, аналіз та прогнозування розвитку суспільно-політичних процесів у державі, що впливають на виконання завдань, віднесених до сфери відповідальності Міністерства, ЦОВВ, Національної гвардії України, та підготовку пропозицій Міністрові за їх результатами;

моніторинг ініціатив, критичних зауважень, пропозицій, що висловлювались у виступах Президента України, Прем'єр-міністра України, Голови Верховної Ради України, з питань, віднесених до компетенції МВС, для корегування його стратегічних напрямків діяльності та шляхів виконання покладених на Міністерство завдань;

за дорученням Міністра координують діяльність постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при МВС;

– координує роботу структурних підрозділів апарату Міністерства, ЦОВВ, Національної гвардії України, їх територіальних органів щодо підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів, проєктів виступів Міністра на нарадах, засіданнях колегії, науково-практичних конференціях, міжнародних зустрічах тощо та вживає заходів щодо своєчасного та якісного їх інформаційного наповнення;

– супроводжує спільно з підрозділом міжнародних зв'язків здійснення

протокольних заходів, передбачених державним протоколом, міжнародним етикетом, основними принципами організації роботи

з іноземцями та іншими нормативно-протокольними актами, що стосуються протокольних питань;

– погоджує програми перебування іноземних та інших делегацій у Міністерстві, в яких бере безпосередню участь Міністр;

– здійснює:

контроль за організацією підготовки та проведення колегій, нарад, брифінгів тощо за участю Міністра;

організаційне та консультативне забезпечення робочих виїздів Міністра до регіонів, погоджує програми перебування;

здійснює супроводження Міністра під час поїздок та відряджень;

– надає консультації, у разі необхідності, для керівництва структурних підрозділів апарату Міністерства, ЦОВВ, Національної гвардії України, їх територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери їх управління, з питань протокольної практики та організації протокольних заходів;

– за дорученням Міністра виступає з офіційною позицією МВС та Міністра щодо питань діяльності Міністерства, ЦОВВ, Національної гвардії України;

– бере участь у формуванні та проведенні єдиної інформаційної політики МВС, а також готує експрес-аналіз інформаційного простору з питань діяльності МВС, ЦОВВ, Національної гвардії України, їх територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери їх управління, для оперативного інформування Міністра; забезпечує організацію та проведення медіа-заходів за участю Міністра (брифінги, прес-конференції тощо), підготовку відповідних прес-релізів та інформаційно-аналітичних матеріалів до них; вживає заходів щодо запобігання поширенню необ'єктивної інформації стосовно діяльності Міністра, забезпечення офіційного спростування інформації, що не відповідає дійсності;

– уносить пропозиції Міністрові щодо необхідності розроблення проєктів законодавчих, нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актів стосовно заходів з підвищення ефективності реалізації державної політики у визначених чинним законодавством сферах, а також безпосередньо бере участь у їх розробленні;

– за дорученням Міністра здійснює:

контроль за окремими напрямками діяльності МВС, ЦОВВ, Національної гвардії України, їх територіальних органів, закладів,

установ і підприємств, що належать до сфери їх управління, щодо виконання законів України, указів, розпоряджень та доручень Президента України, інших нормативно-правових актів з питань, віднесених до сфери відповідальності МВС, рішень колегій, наказів і доручень Міністра;

особистий прийом громадян від його імені, у тому числі в регіонах;

– у межах повноважень здійснює контроль за якістю розгляду відповідними структурними підрозділами Міністерства, ЦОВВ та Національною гвардією України звернень та запитів народних депутатів України, окремих звернень громадян;

– забезпечує інформування Міністра з питань дотримання правового і соціального захисту, пенсійного забезпечення працівників МВС, ЦОВВ, військовослужбовців та працівників Національної гвардії, ветеранів і пенсіонерів військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, анти-терористичних операцій, членів їх сімей. Уносить Міністрові пропозиції щодо посилення їх соціального захисту;

– за дорученням Міністра:

у межах компетенції, бере участь у проведенні перевірок діяльності МВС, ЦОВВ, Національної гвардії України, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери їх управління;

за дорученням Міністра організаційно забезпечує здійснення інших його повноважень, передбачених законодавством;

– бере участь у підготовці проектів нормативно-правових актів, що безпосередньо впливають з повноважень Міністра або пов'язані із забезпеченням найбільш важливих напрямів діяльності Міністерства.

Згідно з Положенням про **Департамент формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу**, затвердженого наказом МВС України від 23 грудня 2015 р. № 1622, основними завданнями та напрямками діяльності зазначеного Департаменту є:

- участь у формуванні і реалізації державної політики у сфері діяльності підконтрольних Міністрові органів влади;

- підготовка та внесення на розгляд Міністрові проектів законодавчих і нормативно-правових актів з питань діяльності підконтрольних Міністрові органів влади;

- забезпечення реалізації повноважень Міністра внутрішніх справ України щодо спрямування і координації органів влади, діяльність яких координується та спрямовується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України;

- забезпечення взаємодії МВС з Національною поліцією, Головним органом військового управління Національної гвардії України, Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною службою з надзвичайних ситуацій, Державною міграційною службою (далі – ЦОВВ), визначення основних напрямів удосконалення організації їх роботи, координація виконання ними спільних завдань.

- організація виявлення причин і умов, що сприяють виникненню недоліків у діяльності ЦОВВ, їх структурних і територіальних підрозділів, розроблення заходів щодо поліпшення службової діяльності, здійснення з цією метою перевірок та інших контрольних заходів, організаційне забезпечення заслуховування за їх наслідками, а також звітування за напрямами службової діяльності керівників відповідного рівня в Міністра та його заступників тощо.

Департамент відповідно до покладених до покладених на нього завдань виконує такі напрями:

- опрацьовує внесені на розгляд Міністра пропозиції щодо формування державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; діяльності Національної гвардії України; у сфері охорони державного кордону, здійснення управління у сфері охорони державного кордону; у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики з травматизму невинного характеру, а також гідрометеорологічної діяльності;

- готує (опрацьовує) пропозиції щодо вдосконалення законодавства інших нормативно-правових актів у сфері діяльності

ЦОВВ, територіальних органів, підприємств, установ та закладів, що належать до сфери їх управління;

- готує і подає на підпис Міністрові проекти наказів нормативно-правового змісту, розроблених Департаментом або ЦОВВ, й за необхідності, здійснює їх підписання та/або погодження з іншими органами влади;

- опрацьовує нормативно-правові акти МВС, а також проекти законів України, указів Президента України та актів Кабінету Міністрів України, розроблених ЦОВВ у межах їх компетенції та внесених на розгляд Міністра внутрішніх справ;

- здійснює фахову експертизу проектів нормативно-правових актів, що розроблені ЦОВВ та подані на погодження Міністру;

- подає накази на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України;

- спільно з ЦОВВ здійснює супроводження в Міністерстві юстиції України наказів нормативно-правового змісту;

- контролює виконання ЦОВВ, їхніми структурними підрозділами та територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, законів України, актів Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів МВС, розпорядчих документів Міністра та керівництва Міністерства, а також проведення аналізу причин порушень виконання їх вимог і внесення пропозицій щодо усунення таких порушень;

- здійснює аналіз звітів ЦОВВ про виконання планів роботи та покладених на них завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності ЦОВВ, їх територіальних органів, підприємств, установ та закладів, що належать до сфери їх управління, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях;

- організовує проведення спільно зі структурними підрозділами МВС, ЦОВВ, навчальними закладами та науково-дослідними установами, що належать до сфери управління МВС або ЦОВВ, аналітичних та наукових досліджень з актуальних проблем службової діяльності;

- інформує Міністра про стан виконання ЦОВВ нормативно-правових актів і розпорядчих документів, планів їх діяльності;

- здійснює систематичний аналіз діяльності ЦОВВ, їх структурних підрозділів та територіальних органів з метою своєчасного

виявлення негативних тенденцій та організації вжиття заходів до їх усунення;

– надає пропозиції Міністру внутрішніх справ України щодо скасування актів ЦОВВ, їх територіальних органів повністю чи в окремі частини;

– забезпечує виконання Міністром, відповідно до його компетенції функцій у сфері кадрових призначень на посади керівного складу ЦОВВ у системі МВС.

Департамент у межах компетенції бере участь:

в опрацюванні внесених на розгляд Міністра пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері діяльності ЦОВВ;

у формуванні позиції Міністра щодо проектів наказів розроблених ЦОВВ та доводить її до відома ЦОВВ;

у підготовці пропозицій щодо вдосконалення законодавства, розроблення проектів Законів та інших нормативно-правових актів у сфері діяльності ЦОВВ, територіальних органів, підприємств, установ та закладів, що належать до сфери їх управління;

у безпосередньому розробленні проектів законів та інших нормативно-правових актів у сфері діяльності ЦОВВ, територіальних органів, підприємств, установ та закладів, що належать до сфери їх управління;

у проведенні юридичної експертизи законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів у сфері діяльності ЦОВВ, які подаються на розгляд Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи;

в опрацюванні матеріалів (виступів) до проектів нормативно-правових актів для їх представлення керівництвом МВС на засіданнях Урядових комітетів та Міністром на засіданнях Кабінету Міністрів України.

Департамент готує із залученням ЦОВВ зауваження та пропозиції до прийнятих Верховною Радою законів, що надійшли на підпис Президентів України.

Департамент забезпечує: підготовку наказів та доручень Міністра з питань спрямування та координації діяльності ЦОВВ; здійснення заходів щодо забезпечення захисту персональних даних, службової інформації, режиму секретності з документами і матеріалами з обмеженим доступом або такими, що містять державну

таємницю; розгляд звернень та запитів фізичних і юридичних осіб (у тому числі на отримання публічної інформації) звернень та запитів народних депутатів України та своєчасне їх опрацювання в порядку й строки, визначені законодавством України; дотримання встановленого порядку обміну інформацією між Міністерством і ЦОВВ, територіальними органами, підприємствами, установами та закладів, що належать до сфери їх управління, та своєчасність її подання.

Департамент опрацьовує та подає на погодження (затвердження) Міністру: 1) пропозиції ЦОВВ щодо пріоритетів їх діяльності; 2) річний план роботи ЦОВВ; 3) проекти структури апаратів ЦОВВ; 4) проекти рішень про утворення, реорганізацію, ліквідацію територіальних органів, підприємств, установ та закладів, що належать до сфери управління ЦОВВ тощо.

Департамент здійснює інші напрями діяльності, зокрема:

а) вносить Міністру пропозиції щодо проведення планових і позапланових перевірок діяльності ЦОВВ, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МВС (п. 8 Положення);

б) проводить планові та позапланові перевірки ЦОВВ, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, за дорученням Міністра підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МВС, готує звіти про результати проведення таких перевірок (п. 9 Положення);

в) опрацьовує питання щодо доцільності ініційованих службових розслідувань стосовно керівників ЦОВВ, їх заступників, працівників апарату ЦОВВ, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МВС;

г) вивчає наявність підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників ЦОВВ, їх заступників, керівників структурних підрозділів апарату ЦОВВ, територіальних органів ЦОВВ та їх заступників, а також керівників підприємств, Установ, організацій, що належать до сфери їх управління, і за дорученням Міністра підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МВС;

г) опрацьовує інформацію про надзвичайні та резонансні події, які відбулися в ЦОВВ, територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери їх управління, та готує відповідні пропозиції;

д) співпрацює з громадськими, правозахисними та іншими недержавними організаціями, Міжнародними представництвами з питань діяльності ЦОВВ, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління;

ж) вирішує інші питання, пов'язані з організацією роботи ЦОВВ, діяльність яких координується та спрямовується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України;

з) за дорученням Міністра, у межах визначених повноважень, представляє інтереси МВС у робочих органах Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України та інших Органах влади.

Департамент надає ЦОВВ:

– методичну та інформаційну допомогу щодо застосування законодавства ЦОВВ, територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління;

– практичну допомогу у вирішенні проблемних питань, пов'язаних із виконанням завдань, що порушені перед ЦОВВ;

– пропозиції щодо вдосконалення діяльності ЦОВВ, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління тощо.

До завдань **Департаменту аналітичної роботи та організації управління Міністерства внутрішніх справ України** Положенням про Департамент аналітичної роботи та організації управління Міністерства, затвердженим наказом МВС України від 4 грудня 2015 р. № 1542, віднесено:

– моніторинг стану публічної безпеки та правопорядку в державі. Аналіз ефективності реалізації центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр внутрішніх справ України, державної політики у відповідних сферах та впливу її результатів на безпекову ситуацію;

– вивчення та аналіз впливу суспільно-політичних та соціально-економічних процесів на стан безпекової ситуації;

– участь спільно з науково-дослідними установами МВС України у підготовці прогнозу розвитку безпекової ситуації в цілому та за окремими напрямками;

– підготовку пропозицій щодо визначення пріоритетних напрямів роботи центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр внутрішніх справ України;

– підготовку проектів управлінських рішень з питань забезпечення реалізації повноважень Міністра внутрішніх справ України щодо спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади, визначених Законом України “Про центральні органи виконавчої влади”;

– інформаційно-аналітичне забезпечення керівництва Міністерства, держави, органів державної влади;

– поточне і перспективне планування, розроблення планів основних організаційних заходів МВС України, роботи колегії МВС України, нарад керівництва Міністерства;

– організацію проведення засідань колегії МВС України, нарад керівництва Міністерства;

– участь у розробленні проектів нормативних документів з питань, що належать до компетенції департаменту тощо.

Відповідно до Положення про **Департамент комунікації Міністерства внутрішніх справ України**, затвердженого наказом МВС України від 5 лютого 2016 р. № 86, встановлено основні завдання та напрями діяльності зазначеного Департаменту.

Так, його основними завданнями є:

- координація заходів структурних підрозділів апарату Міністерства, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, Національної гвардії, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, спрямованих на реалізацію інформаційної політики Міністерства;

- організація взаємодії МВС із засобами масової інформації (далі – ЗМІ), забезпечення в установленому порядку всебічне і об’єктивне інформування громадян про діяльність Міністерства через ЗМІ та засоби комунікації;

- організація співпраці з творчими організаціями, підприємствами та установами у виготовленні та розповсюдженні інформаційно-рекламної продукції, фотовідеоматеріалів, документальних творів, що популяризують діяльність МВС;

- забезпечення функціонування офіційного веб-сайта МВС у режимі інформантства, системного і оперативного оновлення інформації на ньому, контролю за якістю та оперативністю опри-

люднення інформації на офіційних веб-сайтах центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, Національної гвардії, інтернет-сторінках закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС;

- моніторинг та аналіз інформації, яка викладена в засобах масової інформації, інтернет-мережі, про діяльність МВС;
- координація діяльності Громадської ради МВС;
- взаємодія з органами державної влади та громадськістю з питань проведення єдиної інформаційної політики та проведення консультацій з громадськістю у МВС;
- інформаційно-аналітичне забезпечення керівництва Міністерства, держави, органів державної влади з питань реалізації інформаційної політики МВС;
- участь у нормотворчій діяльності МВС з питань, що належать до компетенції Департаменту.

Департамент відповідно виконує покладені на нього завдання за такими напрямками:

- моніторинг інформації:
яка викладена в ЗМІ, інтернет-мережі, про діяльність МВС. Підготовка за результатами моніторингу щоденних оглядів та їх доповідь керівництву Міністерства;
щодо її відповідності інформаційній політиці МВС, яка викладена на офіційних веб-сайтах центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, Національної гвардії, інтернет-сторінках закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС;
- вивчення та аналіз факторів, що впливають на стан інформування населення про діяльність МВС, у тому числі ефективності заходів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, з реалізації інформаційної політики МВС;
- на основі комплексного аналізу визначення тенденції до формування інформаційних потоків та відповідного позиціонування теми МВС в інформаційному просторі країни;
- інформування керівництва Міністерства про негативні тенденції розвитку стану інформування громадськості про діяльність МВС та їх причини, підготовка проектів управлінських рішень щодо підвищення ефективності реалізації центральними

органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, інформаційної політики МВС;

- підготовка аналітичних, інформаційних, довідкових та інших матеріалів з питань, що належать до компетенції Департаменту, для керівництва Міністерства та за його дорученням – для Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України та інших заінтересованих державних органів;

- планування та здійснення заходів, спрямованих на реалізацію інформаційної політики МВС;

- інформування в порядку та способи, передбачені законом, органів державної влади і громадськості про результати діяльності МВС. Забезпечення збирання, аналізу, обробки та оперативного надання для ЗМІ в повному обсязі інформації про діяльність МВС, крім випадків, передбачених Законом України “Про державну таємницю”;

- забезпечення акредитації при Департаменті представників ЗМІ та організація їх участі в брифінгах, прес-конференціях, інших публічних заходах;

- надання інформаційним агентствам, телерадіокомпаніям, друкованим засобам масової інформації, інтернет-виданням допомоги в інформуванні населення про діяльність МВС;

- підготовка тематичних матеріалів та програм для ЗМІ з актуальних питань діяльності МВС;

- виготовлення та розповсюдження інформаційної продукції, фотовідеоматеріалів, що популяризують діяльність МВС;

- за погодженням з керівництвом МВС забезпечення використання інтернет-ресурсів для оперативного поширення інформації. Координація розповсюдження інформаційних повідомлень і наповнення офіційного веб-сайта МВС, офіційних веб-сайтів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, Національної гвардії;

- координація діяльності Громадської ради МВС з метою налагодження системного діалогу з громадськістю, сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, надання громадянам можливості доступу до інформації про діяльність МВС, забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності МВС;

– взаємодія представників Департаменту та Громадської ради МВС з питань ініціювання засідань та участі в їх проведенні, визначення тематики порядку денного тощо;

– координація діяльності структурних підрозділів апарату МВС з питань проведення консультацій з громадськістю;

– розміщення в установленому порядку на офіційному веб-сайті МВС проектів нормативно-правових актів для їх обговорення;

– здійснення інформаційної взаємодії в установленому порядку з іншими державними органами, громадськими організаціями, громадськістю з питань проведення єдиної інформаційної політики та проведення консультацій з громадськістю у МВС;

– надання структурним підрозділам апарату МВС організаційно-методичної та практичної допомоги в організації роботи із забезпечення належної взаємодії зі ЗМІ;

– участь у розробленні проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції Департаменту;

– підготовка проектів управлінських рішень за напрямками діяльності Департаменту;

– організація, відповідно до компетенції, розгляду інформаційних запитів представників ЗМІ, журналістів, громадян;

– участь у розгляді звернень громадян, інформаційних запитів ЗМІ, депутатських запитів та звернень народних депутатів України, запитів на доступ до публічної інформації, публікацій і повідомлень у ЗМІ, що належать до компетенції Департаменту;

– у межах компетенції здійснення заходів щодо захисту державної таємниці;

– за дорученням керівництва Міністерства виконання інших функцій, які пов'язані з реалізацією інформаційної політики МВС, і передбачені законодавчими та іншими нормативно-правовими актами тощо.

Положенням про **Департамент режиму та службової діяльності Міністерства внутрішніх справ України**, затвердженим наказом МВС України від 20 вересня 2016 р. № 955, встановлено основні завдання та напрями діяльності зазначеного Департаменту.

Основними його завданнями є:

– забезпечення в межах повноважень, передбачених законодавством, реалізації державної політики у сферах охорони державної

таємниці та захисту інформації з обмеженим доступом, здійснення контролю за станом цієї роботи, в апараті МВС, територіальних органах МВС, вищих навчальних закладах, закладах, установах і підприємствах, що належать до сфери управління МВС, та за дорученням Міністра внутрішніх справ України в центральних органах виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України (далі – ЦОВВ);

– розроблення і здійснення заходів технічного захисту інформації згідно з визначеною державною політикою технічного захисту інформації (далі – ТЗІ) в Україні здійснення методичного керівництва і контролю за зазначеною роботою в апараті МВС, його територіальних органах, вищих навчальних закладах МВС, закладах, установах і підприємств, що належить до сфери управління МВС, та за дорученням Міністра внутрішніх справ України в ЦОВВ;

– установа єдиного порядку організації документування службової діяльності, роботи з нормативними актами, іншими документами документів із застосування сучасних автоматизованих систем, здійснення методичного керівництва і контролю за дотриманням визначеного порядку в апараті МВС, його територіальних органах, вищих навчальних закладах МВС, закладах, установах і підприємствах, що належать до сфери управління МВС, та за дорученням Міністра внутрішніх справ України в ЦОВВ;

– підготовка за дорученням керівництва МВС, протоколів засідань колегій МВС, нарад, які проводяться з участю Міністра внутрішніх справ України, державного секретаря Міністерства;

– забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, реалізації державної політики у сфері роботи зі зверненнями громадян, запитами і зверненнями народних депутатів України запитами на інформацію та адвокатським запитами з питань пов'язаними з діяльністю МВС. Здійснення методичного керівництва і контролю за зазначеним напрямом роботи в апараті МВС, його територіальних органах, вищих навчальних закладах МВС, закладах, установах і підприємствах, що належить до сфери управління МВС, та за дорученням Міністра внутрішніх справ України в ЦОВВ;

– участь у реалізації в межах повноважень, передбачених законодавством, державної політики у сфері архівної справи;

– організація пропускнуго та внутрішньооб’єктивного режимів в апараті МВС та методичного супроводження зазначеного процесу. Проведення заходів з розмежування допуску осіб, які допущені на територію апарату МВС, до режимів зон і територій;

– участь у розробленні проектів законів та нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції Департаменту.

Департамент відповідно до покладених на нього завдань працює в таких напрямках:

– організує, контролює та аналізує стан виконання в апараті МВС, його територіальних органах, вищих навчальних закладах МВС, закладах, установах і підприємствах, що належать до сфери управління МВС, та за дорученням Міністра внутрішніх справ України в ЦОВВ, вимог законодавства у сфері охорони державної таємниці, у тому числі за дотриманням установленого законодавством порядку провадження з матеріальними носіями секретної інформації, їх зберігання та транспортування;

– організує та здійснює контроль за станом дотримання установленого порядку доступу до відомостей, що становлять державну таємницю, своєчасністю і правильністю засекречення, зміни грифа секретності або розсекречування матеріальних носіїв інформації, виконання запланованих заходів щодо запобігання витоку секретної інформації, в тому числі під час відвідування МВС іноземними делегаціями;

– організовує та здійснює контроль за станом пропускнуго та внутрішньооб’єктивного режимів в апараті МВС та забезпечує відповідно до законодавства режим секретності, технічний захист інформації при проведенні засідань колегії, наряд керівництва МВС, відвідування МВС іноземними делегаціями, під час брифінгів, прес-конференцій тощо;

– забезпечує функціонування системи ТЗІ, супроводження робіт зі створенням комплексних систем захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних, інформаційних, телекомунікаційних системах в апараті МВС, його територіальних органах, вищих навчальних закладах, закладах, установах і підприємств, що належать до сфери управління МВС;

– здійснює перевірку рівня знань вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері охорони державної таємниці, технічного захисту інформації керівників та інших працівників

режимно-секретних органів, підрозділів ТЗІ, кандидатів на посади керівників і заступників керівників режимно-секретних органів, вищих навчальних закладів МВС, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, а також працівників апарату Міністерства його територіальних органів, яким надано допуск до державної таємниці. Визначає за результатами перевірки можливість надання вказаним працівникам доступу до секретної інформації;

- за дорученням Міністра внутрішніх справ України, державного секретаря Міністерства проводить перевірки стану дотримання режиму секретності, пропускового та внутрішньооб'єктивного режимів, технічного захисту інформації, роботи з документами, які мають гриф обмеженого доступу “Для службового користування”, зі зверненнями громадян, з питань особистого прийому, розгляду запитів та отримання публічної інформації, адвокатських запитів, звернення народних депутатів України, роботи з архівними документами службової діяльності в структурних підрозділах апарату МВС, його територіальних органів, вищих навчальних закладах МВС, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС;

- організує та забезпечує діяльність державних експертів з питань таємниць, експертів у галузі технічного захисту інформації, експертної комісії з питань віднесення відомостей до службової інформації у МВС;

- готує матеріали, проекти рішень, які підлягають розгляду державними експертами з питань таємниць, експертами у галузі ТЗІ, експертною комісією з питань віднесення відомостей до службової інформації в МВС;

- здійснює опрацювання рукописів, публікацій, видань, у тому числі секретних із метою вилучення відомостей, що становлять державну таємницю, і службову інформацію, та підготовку висновків щодо можливості їх опублікування;

- у межах компетенції, опрацьовує та готує рекомендації до проектів нормативно-правових актів, у тому числі до проектів міжвідомчих договорів, у яких однією зі сторін є МВС, щодо їх відповідності вимогам законодавства в галузі охорони державної таємниці, технічного та криптографічного захисту інформації та інших питань;

– здійснює підготовку висновків стосовно матеріалів, які готуються до передачі іноземній стороні, та матеріалів, що будуть використовуватися під час міжнародних зустрічей, з метою вилучення відомостей, що становлять державну таємницю та службову інформацію;

– оформляє матеріали про надання допуску до державної таємниці особам, посади яких передбачають оформлення допуску до державної таємниці, та готує проекти відповідних наказів з цих питань;

– опрацьовує документи щодо встановлення відповідно до законодавства зазначеним вище працівникам надбавок за роботу в умовах режимних обмежень чи скасування таких надбавок, готує відповідні проекти наказів з цих питань;

– організовує та здійснює секретне діловодство та архівне зберігання секретних документів;

– поводить аналіз і узагальнює результати ефективності роботи з ТЗІ у територіальних органах МВС, вищих навчальних закладах МВС, закладах, установах і підприємствах, що належать до сфери управління МВС, та за дорученням Міністра внутрішніх справ України в ЦОВВ;

– організовує та здійснює контроль за умовами обробки інформації в автоматизованих системах і телекомунікаційних мережах та станом її захищеності в апараті МВС, його територіальних органах, вищих навчальних закладах МВС, закладах, установах і підприємствах, що належать до сфери управління МВС, та за дорученням Міністра внутрішніх справ України в ЦОВВ;

– проводить спеціальні дослідження об'єктів інформаційної діяльності, інформаційних систем щодо безпеки та ефективності застосованих засобів технічного захисту;

– організовує та проводить державні експертизи комплексних систем захисту інформації в автоматизованих системах класу “1” в апараті МВС, його територіальних органах, вищих навчальних закладах МВС, закладах, установах і підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

– здійснює практичні заходи з виявлення та блокування можливих технічних каналів витоку інформації в апараті МВС, його територіальних органах, вищих навчальних закладах МВС, закладах, установах і підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

– проводить за дорученням Міністра внутрішніх справ України, державного секретаря Міністерства службове розслідування за фактами втрати матеріальних носіїв інформації з обмеженим доступом, її розголошення, порушення норм і вимог ТЗІ 1-ї категорії;

– веде облік всіх документів, які надходять до апарату МВС, здійснює їх попередній розгляд, підготовку проектів резолюцій, доповідь керівництву МВС, тиражування та спрямування за належністю;

– узагальнює результати документообігу, в тому числі секретного в МВС та здійснює його аналіз, розробляє і проводить заходи, спрямовані на вдосконалення документування службової діяльності;

– веде облік наказів, доручень МВС, рішень колегії МВС, організовує тиражування в друкарні та копіювально-розмножувальній техніці, видачу їх структурним підрозділам апарату МВС, його територіальних органах, вищих навчальних закладах МВС, закладах, установах і підприємствах, що належать до сфери управління МВС, ЦОВВ;

– зберігає нормативно-правові акти та інші документи, які накопичуються в процесі діяльності МВС та Департаменту, у тому числі постійних строків зберігання;

– організовує, а також безпосередньо здійснює роботу зі зверненнями громадян, запитами та отриманням публічної інформації, адвокатськими запитами, запитами і зверненнями депутатів усіх рівнів, які надходять до МВС. Здійснює їх розгляд у частині що належать до компетенції Департаменту, та готує відповіді на них;

– координує, організовує, забезпечує виконання законодавства в частині проведення особистих прийомів громадян керівництвом МВС та керівниками структурних підрозділів апарату МВС, а також здійснює методичне супроводження зазначеного процесу;

– організовує роботу приймальні громадян МВС в апараті, здійснює контроль за діяльністю приймалень громадян у територіальних органах МВС, вищих навчальних закладах МВС, закладах, установах і підприємствах, що належать до сфери управління МВС, та за дорученням Міністра внутрішніх справ України в ЦОВВ;

– відповідно до компетенції здійснює обробку персональних даних, забезпечує доступ до публічної інформації, та інформації з обмеженим доступом;

– координує та здійснює контроль за дотриманням режиму роботи з документами, які мають обмежений доступ, за розглядом звернень громадян, запитів і звернень народних депутатів України, запитів на інформацію та адвокатських запитів в апараті Міністерства його територіальних органів, вищих навчальних закладах МВС, закладах, установах і підприємствах, що належать до сфери управління МВС, та за дорученням Міністра внутрішніх справ України в ЦОВВ;

– готує статистичні та довідково-інформаційні матеріали за напрямками роботи;

– опрацьовує та вносить пропозиції щодо погодження проектів законів, інших нормативних актів, які надходять з Кабінету Міністрів України, інших міністерств та ЦОВВ, готує в межах наданих повноважень пропозиції та зауваження до них;

– бере участь у підготовці договорів (угод, меморандумів) про співпрацю з правоохоронними органами інших держав у частині що стосується обміну інформацією з обмеженим доступом, та інформацією, що віднесена до державної таємниці;

– погоджує заявки структурних підрозділів апарату МВС на виготовлення печаток і штампів, у тому числі із зображенням Державного Герба України;

– засвідчує копії документів, підписані керівництвом МВС;

– організовує разом із заінтересованими структурами, підрозділами апарату МВС, його територіальними органами, вищими навчальними закладами МВС, підвищення кваліфікації працівників режимно-секретних органів та підрозділів документального забезпечення;

– відповідно до повноважень здійснює консультативну діяльність за напрямками роботи Департаменту;

– бере участь у поданні в установленому порядку пропозицій щодо формування державної політики у сфері архівної справи, у розробленні цільових програм та планів розвитку архівної справи;

– забезпечує діяльність Експертно-перевірної комісії Галузевого державного архіву Міністерства внутрішніх справ України;

– надає методичні рекомендації структурним підрозділам апарату МВС під час номенклатур справ, здійснює контроль за їх веденням;

- розглядає запити юридичних осіб, звернення громадян стосовно архівних документів;
- бере участь у розробленні проектів планів заходів МВС із забезпеченням режиму секретності в умовах особливого періоду або правового режиму надзвичайного стану, а також охорони та підтримання внутрішньооб'єктивного режиму в місцях тимчасової дислокації та евакуації груп МВС.

Організаційний напрям діяльності МВС

Завданнями Департаменту організаційно-апаратної роботи Міністерства внутрішніх справ України є: інформаційне, консультативне, експертно-аналітичне, правове, організаційне та інше забезпечення діяльності керівництва Міністерства з питань формування та контролю за реалізацією державної політики у визначених чинним законодавством сферах, а також реалізація інших повноважень, визначених законодавством України, Положенням про Міністерство внутрішніх справ України та Положенням про Департамент організаційно-апаратної роботи Міністерства внутрішніх справ України, затвердженим наказом МВС України від 15 липня 2016 р. № 680.

Для виконання зазначених завдань цей департамент здійснює такі функції:

- організовує:

вивчення тенденцій, аналіз та прогнозування суспільно-політичних процесів у державі, що впливають на виконання завдань, віднесених до сфери відповідальності Міністерства, ЦОВВ, Національної гвардії України, та підготовку пропозицій Міністрові за їх результатами;

моніторинг ініціатив, пропозицій, зауважень, що висловлювалися у виступах Президентом України, Прем'єр-міністром України, Головою Верховної Ради України з питань, віднесених до компетенції МВС, для корегування стратегічних напрямів його діяльності та шляхів виконання покладених на Міністерство завдань;

моніторинг стану публічної безпеки та правопорядку в країні; вивчення, аналіз і узагальнення результатів та ефективності реалізації ЦОВВ, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, державної політики у відповідних сферах;

за дорученням Міністра координацію діяльності постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при МВС;

- за дорученням Міністерства координує роботу структурних підрозділів апарату Міністерства, ЦОВВ, їх територіальних органів, Національної гвардії України з підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів, проектів виступів на нарадах, засіданнях колегії МВС, науково-практичних конференціях, міжнародних зустрічах тощо та вживає заходів щодо своєчасного та якісного їх інформаційного наповнення;

- бере участь у розробленні планів основних організаційних заходів МВС, роботи колегії МВС, нарад керівництва МВС;

- супроводжує спільно з підрозділом міжнародних зв'язків здійснення протокольних заходів, передбачених Державним Протоколом, міжнародним етикетом, основними принципами організації роботи з іноземцями та іншими нормативно-правовими актами, що стосуються протокольних питань;

- погоджує програми перебування іноземних та інших делегацій у Міністерстві, у роботі яких бере безпосередню участь Міністр;

- здійснює контроль за організацією підготовки та проведення засідань колегії МВС, нарад, брифінгів тощо за участю керівництва Міністерства;

- здійснює організаційне та консультативне забезпечення робочих виїздів Міністра до областей, погоджує програми перебування, супроводжує його під час поїздок та відряджень;

- надає керівництву структурних підрозділів апарату Міністерства, ЦОВВ, їх територіальних органів, Національної гвардії України, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери їх управління, консультації з питань протокольної практики та організації протокольних заходів;

- за дорученням Міністра виступає з офіційною позицією МВС з питань діяльності Міністерства, Національної гвардії України;

- у взаємодії з Департаментом комунікації бере участь у формуванні та проведенні єдиної інформаційної політики МВС, а також готує експрес аналіз інформаційного простору з питань діяльності МВС, ЦОВВ, їх територіальних органів, Національної

гвардії України, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери їх управління, для оперативного інформування керівництва Міністерства; забезпечує організацію та проведення медіа-заходів за участю Міністра (брифінги, прес-конференції тощо), підготовку відповідних прес-релізів та інформаційно-аналітичних матеріалів до них; уживає заходів щодо запобігання поширенню необ'єктивної інформації про діяльність Міністерства, забезпечення офіційного спростування інформації, яка не відповідає дійсності;

- уносить керівництву Міністерства пропозиції щодо необхідності розроблення проектів законодавчих, нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актів стосовно заходів з підвищення ефективності реалізації державної політики у визначених законодавством сферах, а також безпосередньо бере участь у їх розробленні;

- за дорученням Міністра здійснює контроль за окремими напрямками діяльності МВС, ЦОВВ, їх територіальних органів, Національної гвардії України, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери їх управління, щодо виконання законів України, указів, розпоряджень, постанов та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів з питань, віднесених до сфери відповідальності МВС, рішень колегії МВС, наказів і доручень Міністра;

- за дорученням Міністра здійснює забезпечення організації особистого прийому громадян, у тому числі в областях;

- у межах повноважень здійснює контроль за якістю розгляду відповідними структурними підрозділами апарату Міністерства, ЦОВВ та Національною гвардією України депутатських звернень та запитів народних депутатів України, окремих звернень громадян;

- забезпечує інформування керівництва Міністерства з питань дотримання правового і соціального захисту, пенсійного забезпечення працівників МВС, ЦОВВ, військовослужбовців та працівників Національної гвардії України, ветеранів і пенсіонерів, військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, антитерористичних операцій, членів їх сімей. Уносить керівництву Міністерства пропозиції щодо посилення їх соціального захисту;

- за дорученням Міністра в межах компетенції бере участь у проведенні перевірок діяльності структурних підрозділів апарату МВС. ЦОБВ, їх територіальних органів, Національної гвардії України, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери їх управління;

- за дорученням Міністерства організаційно забезпечує здійснення інших його повноважень, передбачених законодавством.

- бере участь у підготовці проектів нормативно-правових актів, що безпосередньо належать до повноважень Міністра або пов'язані із забезпеченням напрямів діяльності Міністерства.

Напрямок діяльності МВС – інформаційні технології

У цьому напрямі здійснює свою діяльність **Департамент інформаційних технологій Міністерства внутрішніх справ України**. Згідно з Положенням про **Департамент інформаційних технологій Міністерства внутрішніх справ України**, затвердженим наказом МВС України від 14 грудня 2015 р. № 1572, основними завданнями Департаменту є:

- інформування та забезпечення реалізації політики інформаційного забезпечення діяльності системи МВС;

- забезпечення належного функціонування, формування, підтримки в актуальному стані та контролю процесів використання ЄІС МВС;

- організація забезпечення режиму доступу та захисту відомчих інформаційних ресурсів та персональних даних при їх обробці в системі МВС;

- упровадження технологій електронного урядування в системі МВС;

- організація інформаційного забезпечення та інформаційної взаємодії в системі МВС;

- забезпечення інформаційної взаємодії з іншими державними органами, громадськими організаціями, фізичними та юридичними особами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями;

- упровадження передових інформаційних технологій, залучення програм та проектів міжнародної технічної допомоги для забезпечення інформатизації діяльності МВС.

Департамент відповідно до покладених на нього завдань виконує такі функції:

- безпосередньо розробляє та погоджує розроблені в системі МВС проекти нормативно-правових актів з питань інформаційного забезпечення та обробки персональних даних;

- координує виконання державних програм з інформатизації в системі МВС;

- організовує і здійснює заходи, спрямовані на забезпечення правової охорони та легалізації програмного забезпечення в системі МВС;

- організовує та контролює процес інтегрування на рівні МВС баз (банків) даних системи МВС;

- вживає заходів з актуалізації інформаційних ресурсів ЄІС МВС відповідно до поточних завдань МВС;

- формує та підтримує в актуальному стані інформаційні ресурси, що входять до ЄІС МВС;

- надає доступ до інформаційних ресурсів ЄІС МВС авторизованим користувачам відповідно, до режимів доступу та рівня захисту, визначених нормативно-правовими актами МВС;

- забезпечує безпосередній оперативний доступ працівників системи МВС та інших державних органів до відповідних державних реєстрів, баз даних інших державних органів;

- забезпечує формування електронних версій для персональних обліків, що входять до ЄІС МВС та ведуться у паперовому вигляді;

- забезпечує інформаційно-аналітичну підтримку процесу прийняття керівництвом МВС управлінських рішень, готує статистичні, аналітичні та прогнозні матеріали;

- організовує і здійснює заходи, спрямовані на захист відомчих інформаційних ресурсів та персональних даних при їх обробці в системі МВС;

- аналізує загрози безпеці персональним даним, що обробляються в системі МВС;

- здійснює документальну фіксацію фактів порушення процесу обробки та захисту персональних даних;

- організовує функціонування системи електронного документообігу в МВС;

- організовує роботу із сертифікації ключів, забезпечує надання послуг електронного цифрового підпису в системі МВС та обслуговує сертифікати ключів;

- здійснює в межах своїх повноважень обробку персональних даних;
- готує проекти спільних наказів про обміну інформаційними ресурсами між МВС та іншими державними органами, порядок користування інформаційними ресурсами ЄІС МВС іншими державними органами;
- здійснює інформаційне супроводження діяльності Головного центру з надання сервісних послуг МВС та територіальних центрів з надання сервісних послуг МВС;
- надає в установленому порядку відомості щодо інформаційного забезпечення системи МВС на запити та звернення народних депутатів України, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, фізичних та юридичних осіб взаємодіє в межах повноважень з громадськими організаціями з питань інформатизації діяльності системи МВС;
- проводить – за письмовими запитами уповноважених органів – перевірки фізичних осіб щодо їх перебування на відповідних обліках ЄІС МВС;
- забезпечує проведення спеціальних перевірок стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком;
- надає за зверненнями державних органів офіційні повідомлення, передбачені чинним законодавством;
- надає в межах компетенції та в порядку, визначеному законодавством України, інформаційні послуги фізичним та юридичним особам;
- організовує опрацювання звернень до інформаційних ресурсів ЄІС МВС;
- забезпечує надання громадянам інформації про притягнення до кримінальної відповідальності, відсутність (наявність) судимості або обмежень, передбачених кримінально-процесуальним законодавством;
- забезпечує функціонування веб-порталу МВС;
- вивчає можливості використання сучасних програмно-технічних системи МВС та розробляє пропозиції щодо їх упровадження;
- забезпечує інтеграцію наявних програмно-апаратних платформ у центрі обробки даних;

– організовує роботу із залучення та реалізації проектів міжнародної технічної допомоги для інформатизації діяльності системи МВС України.

Напрямок кадрового забезпечення діяльності МВС

Відповідно до **Положення про Департамент персоналу, організації освітньої та наукової діяльності Міністерства внутрішніх справ України**, затвердженого наказом МВС України від 14 грудня 2015 р. № 1570, встановлено основні завдання та напрями діяльності зазначеного Департаменту.

Основними його завданнями є:

- здійснення своєчасного добору кадрів для підрозділів апарату МВС, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, керівних кадрів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ, органу військового управління;

- підготовка фахівців та організація професійного навчання, підвищення кваліфікації, перепідготовки та післядипломної освіти фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів для МВС, Національної поліції та Національної гвардії;

- організація перепідготовки та післядипломної освіти фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів для інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр;

- документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин працівниками апарату МВС, закладів, установ і підприємств, що відносяться до сфери управління МВС;

- здійснення у МВС організаційно-штатних заходів, оптимального розподілу та ефективного використання наявної штатної чисельності, для виконання покладених МВС завдань та функцій, удосконалення структури і штатів підрозділів МВС з урахуванням потреб та досвіду правоохоронних органів іноземних держав;

- організація освітньої та наукової діяльності вищих навчальних закладів, науково-дослідних установ, що належать до сфери управління МВС.

Департамент відповідно до покладених на нього завдань виконує такі функції:

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та в установленому порядку вносить їх на розгляд Міністрові внутрішніх справ України;

- розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;

- за результатами опрацювання проектів законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує пропозиції щодо їх погодження;

- веде обліки працівників апарату МВС, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, керівників центральних органів виконавчої влади діяльність яких спрямовується та координується Міністром, та органу військового управління;

- за дорученням керівництва МВС бере участь у взаємодії з питань обміну досвідом з іншими державними органами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями;

- спільно з Національною гвардією організовує залучення до складу національного контингенту та національного персоналу військовослужбовців Національної гвардії для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

- вносить керівництву Міністерства пропозиції щодо основних напрямів розвитку наукової та науково-технічної діяльності з питань функціонування МВС та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром внутрішніх справ;

- забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, захист інформації, яка є власністю держави, або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом;

- у межах повноважень, передбачених законом, надає правову допомогу громадянам, сприяє державним органам, закладам, установам та підприємствам у виконанні покладених на них законом обов'язків;

– здійснює розгляд звернень громадян з питань кадрового забезпечення, роботи з персоналом та організації освітньої та наукової діяльності, які належать до компетенції МВС, закладів, установ і підприємств, що відносяться до сфери управління МВС, а також стосовно актів, які ним видаються;

– забезпечує формування пропозицій щодо обсягів державного замовлення на підготовку, перепідготовку та післядипломну освіту фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів для МВС, Національної гвардії та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр;

– забезпечує на базі навчальних закладів, що належать до сфери управління МВС, підготовку та професійне навчання кадрів для МВС, Національної поліції та Національної гвардії, перепідготовку та післядипломну освіту працівників інших центральних органів виконавчої влади;

– устанавлює порядок добору, направлення та зарахування кандидата на навчання до навчальних закладів, що належать до сфери управління МВС;

– визначає порядок організації та строк професійного навчання працівників МВС, Національної поліції, Національної гвардії, Державної прикордонної служби та Державної служби з надзвичайних ситуацій;

– здійснює організаційно-методичне супроводження навчального процесу в навчальних закладах, що належать до сфери управління МВС, інших центральних органів виконавчої влади, органу військового управління;

– бере участь у поточному і перспективному плануванні, розробленні планів основних організаційних заходів МВС, роботи колегії МВС, нарад керівництва МВС;

– обчислює стаж роботи та державної служби, здійснює контроль за встановленням надбавок за вислугу років та наданням відпусток відповідної тривалості, складає графік щорічних відпусток працівників апарату МВС;

– оформляє і видає службові посвідчення та довідки з місця роботи працівника, проводить оформлення листків тимчасової непрацездатності;

– здійснює роботу, пов'язану із заповненням, обліком і зберіганням трудових книжок та особових справ (особових карток) працівників;

– вивчає структуру та штати апарату МВС, вищих навчальних закладів, установ і закладів, що належать до сфери управління Міністерства, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр внутрішніх справ, органу військового управління та вносить керівництву Міністерства пропозиції щодо їх удосконалення тощо.

Серед основних напрямів діяльності МВС України є **фінансово-обліковий**, який забезпечує фінансування, планування праці й заробітної плати, бухгалтерський облік і звітність, контрольно-ревізійну роботу, експертизу проектів і кошторисів, пенсійне забезпечення, тобто управління матеріальними ресурсами системи МВС України. Однією з особливостей організації напряму фінансово-облікової діяльності є поєднання фінансових та бухгалтерських операцій.

Слід зазначити, що МВС України розробляє проекти наказів, розпоряджень, планів, штатів та інших документів, пов'язаних із витратами коштів, які погоджуються у керівників Департаменту фінансово-облікової політики МВС України (далі – ДФОП). Крім цього, МВС забезпечує фінансовими ресурсами, оперативнo-службову діяльність, а ДФОП контролює дотримання планово-фінансової дисципліни органами, закладами, установами і підприємствами, що належать до сфери управління МВС.

Отже, фінансово-обліковий напрям діяльності МВС в сучасних умовах дозволяє здійснювати в межах фінансової системи держави у всіх її проявах та є формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів з метою наділення системи МВС фінансами та відповідними матеріально-технічними ресурсами.

За цим напрямом в МВС здійснює свою діяльність **Департамент фінансово-облікової політики Міністерства внутрішніх справ України**, який згідно з положенням про департамент, затвердженим наказом МВС України від 22 грудня 2015 р. № 1607 (у редакції наказу МВС від 10 жовтня 2016 р. № 1070), виконує свої завдання.

Основними завданнями Департаменту є:

- організація фінансового забезпечення діяльності апарату МВС, а також бюджетних установ та організацій, що належать до сфери управління МВС, центральних органів виконавчої влади,

діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України (далі – установи системи МВС);

- формування показників бюджету, фінансування, використання бюджетних коштів;
- організація оплати праці, та соціальних виплат;
- організація заходів із ведення бухгалтерського обліку фінансово-господарської діяльності та складення звітності в установах системи МВС;

- забезпечення: відображення в бухгалтерському обліку, фінансовій, бюджетній та іншій звітності достовірної та в повному обсязі інформації про господарські операції і результати діяльності, необхідної для оперативного управління бюджетними призначеннями (асигнуваннями) та фінансовими і матеріальними (нематеріальними) ресурсами;

дотримання бюджетного законодавства при взятті бюджетних зобов'язань, своєчасного подання на реєстрацію таких зобов'язань, здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань, достовірного та в повному обсязі відображення операцій у бухгалтерському обліку та звітності;

діяльності Методологічної ради з бухгалтерського обліку у МВС;

- участь за дорученням керівництва МВС у заходах із перевірки наявності та руху майна, використання фінансових і матеріальних (нематеріальних) ресурсів відповідно до затверджених нормативів і кошторисів;

- запобігання виникненню негативних явищ у фінансово-господарській діяльності, виявлення і мобілізація внутрішньогосподарських резервів;

- здійснення методичного керівництва та контролю за дотриманням вимог законодавства з питань ведення бухгалтерського обліку, складення фінансової та бюджетної звітності в бюджетних установах та організаціях, що належать до сфери управління МВС.

Департамент відповідно до покладених на нього завдань виконує такі функції:

- готує до затвердження в установлені терміни бюджетний запит МВС, а також паспорти бюджетних програм на підставі

пропозицій, розрахунків, обґрунтування структурних підрозділів апарату МВС та установ системи МВС;

- готує та доводить до розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів лімітні довідки про бюджетні асигнування, розглядає в установленому порядку проекти їх кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів та внесення пропозицій керівництву МВС щодо їх затвердження;

- перевіряє складені структурними підрозділами апарату МВС та установами системи МВС, розрахунки потреби в коштах до проектів кошторисів щодо їх законності;

- здійснює приймання фінансової, бюджетної та іншої звітності від відповідальних виконавців бюджетних програм у системі МВС, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, що входять до сфери управління МВС, та одержувачів бюджетних коштів за встановленими формами в установлені терміни та в порядку, визначеному законодавством;

- складає зведену фінансову, бюджетну та іншу звітність;

- поводить аналіз даних зведеної, фінансової, бюджетної та іншої звітності щодо причин зростання дебіторської та кредиторської заборгованості, проводить роботу з її списання відповідно до законодавства;

- здійснює управління бюджетними коштами в межах установлених йому бюджетних повноважень, забезпечуючи ефективно, результативно і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи установ системи МВС;

- координує діяльність бухгалтерських служб установ системи МВС з питань, що належать до компетенції Департаменту;

- забезпечує:

- організацію роботи з виконання державного бюджету за видатками загального і спеціального фондів за бюджетними програмами МВС;

- складання зведеної звітності за бюджетними програмами МВС за встановленими формами і подання її відповідним державними органами у встановлені терміни;

- зберігання, оформлення та передачу до архіву документів, які є підставою для здійснення фінансування, відображення в бухгалтерському обліку операцій, та складання фінансової і

бюджетної звітності апарату МВС, а також зведеної та іншої звітності;

користувачів у повному обсязі правдивою та неупередженою інформацією про фінансовий стан апарату МВС, результати його діяльності, рух бюджетних коштів та коштів установ системи МВС;

структурні підрозділи МВС даними бухгалтерського обліку та звітності для прийняття обґрунтованих управлінських рішень, складання економічного обґрунтованих калькуляцій собівартості послуг, що можуть надаватися за плату відповідно до законодавства, визначення можливих ризиків фінансово-господарської діяльності;

дотримання порядку проведення розрахунків за товари, роботи та послуги, що закуповуються за бюджетні кошти в апараті МВС;

достовірність та правильність оформлення інформації, включеної до реєстрів бюджетних зобов'язань та бюджетних фінансових зобов'язань в апараті МВС;

повноту та достовірність даних підтверджених документів, які формуються та подаються в процесі казначейського обслуговування в апараті МВС;

– розробляє методичні рекомендації, положення, інструкції з питань організації та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової, бюджетної та іншої звітності, організації оплати праці та інших питань, що належать до компетенції Департаменту;

– здійснює заходи щодо:

дотримання та підвищення рівня фінансово-бюджетної дисципліни працівників Департаменту та працівників бухгалтерських служб установ системи МВС;

автоматизацію ведення бухгалтерського обліку, складання фінансової, бюджетної та іншої звітності, формування бюджетного запиту МВС, складання кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів, а також розподіл обсягів відкритих асигнувань загального (спеціального) фонду державного бюджету з урахуванням особливостей діяльності МВС;

усунення порушень і недоліків, виявлених у МВС під час контрольних заходів, проведених державними органами, структурними підрозділами вимог бюджетного законодавства;

– готує оперативну інформацію для керівництва МВС щодо стану фінансової та матеріально-технічного забезпечення на підставі фінансової, бюджетної та іншої звітності бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів, що належать до сфери управління МВС;

– розробляє та подає на розгляд керівництву МВС пропозиції щодо покращення фінансового забезпечення апарату МВС та установ системи МВС;

– розробляє та погоджує в установленому порядку проекти законодавчих та нормативно-правових актів за напрямками діяльності Департаменту;

– перевіряє та затверджує документи про призначення одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті), каліцтва або інвалідності працівників;

– організовує роботу з питань формування показників бюджету, фінансування, планування надходжень до спеціального фонду, використання коштів, фонду оплати праці та соціальних виплат, ведення бухгалтерського обліку, складання консолідованої бюджетної звітності, внутрішньовідомчих розрахунків системи МВС;

– веде бухгалтерський облік в апараті МВС відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі, а також інших нормативно-правових актів щодо ведення бухгалтерського обліку, у тому числі з використанням уніфікованої автоматизованої системи бухгалтерського обліку та звітності;

– складання на підставі даних бухгалтерського обліку фінансування та бюджетну звітність апарату МВС, а також державну статистичну, зведену та іншу звітність (декларації) в порядку, установленому законодавством;

– здійснює поточний контроль за:

дотриманням бюджетного законодавства при взятті бюджетних зобов'язань, їх реєстрації в органах Державної казначейської служби та здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;

правильністю зарахування та використання власних надходжень;

веденням бухгалтерського обліку, складанням фінансової та бюджетної звітності, дотриманням бюджетного законодавства та

національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі, а також інших нормативно-правових актів щодо ведення бухгалтерського обліку установами системи МВС;

- своєчасне подання звітності, що належить до компетенції Департаменту;

- своєчасне та в повному обсязі перерахування податків і зборів (обов'язкових платежів) до відповідних бюджетів;

- забезпечення дотримання вимог нормативно-правових актів щодо:

 - використання фінансових, матеріальних (нематеріальних) та інформаційних ресурсів під час прийняття та оформлення документів щодо проведення господарських операцій;

 - інвентаризації активів і зобов'язань;

 - здійснення контролю за відповідністю обсягів видатків Річного плану державних закупівель апарату МВС кошторисним призначенням;

 - участь у роботі з оформлення матеріалів щодо нестачі, крадіжки коштів та майна, псування активів;

 - опрацювання розроблених структурними підрозділами апарату МВС та установами системи МВС проектів нормативно-правових актів, пов'язаних із витрачанням бюджетних коштів за використанням державного майна, що перебуває в оперативному управлінні бюджетних установ;

 - організовує:

 - своєчасний розгляд відповідно до законодавства, запитів народних депутатів та на отримання інформації, листів, заяв та скарг фізичних і юридичних осіб з питань, що належать до компетенції Департаменту;

 - спільно з Департаментом персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС роботу з відбору, розстановки працівників Департаменту та проведення заходів щодо підвищення їх кваліфікації;

 - проводить, відповідно до компетенції Департаменту, наради-семінари з працівниками установ системи МВС. Організовує та проводить за результатами службової діяльності заслуховування керівників бухгалтерських служб;

 - бере участь у заходах щодо організації мобільної роботи та цивільної оборони в апараті МВС;

– вивчає, узагальнює і впроваджує ефективний передовий досвід роботи з питань фінансового забезпечення діяльності, організації і ведення бухгалтерського обліку в апараті МВС та установах системи МВС тощо.

Матеріально-технічне забезпечення як напрям діяльності МВС в сучасних умовах – є організованою державою та її підпорядкованими органами системою, функціонування якої направлено на реалізацію сукупності відносин товарно-грошового і господарського характеру, що об'єднує у єдиний системний комплекс, *з одного боку, безпосередньо* структурних підрозділів апарату МВС, органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, *а з іншого* – ЦОВВ, Національної поліції, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної прикордонної служби України, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, їх установи, підприємства, організації у ході централізованого забезпечення системи МВС та ЦОВВ матеріальними, технічними і військовими ресурсами; укладення договорів купівлі-продажу у галузі оптової торгівлі та їх своєчасне виконання, реалізація фондів роздрібного та комісійного продажу тих чи інших продуктів і засобів виробництва; фінансування їх діяльності та надання матеріально-технічної допомоги.

Разом із тим, суб'єкт управління, яким є МВС: визначає дійсні потреби системи та її підсистем у матеріальних ресурсах; виявляє всі ресурси, якими оперує система для задоволення потреб життєдіяльності системи; розподіляє одержані й наявні матеріально-технічні засоби у відповідності з їх належністю й потребами підсистем; стежить за їх раціональним і економним використанням. Тож, призначення матеріально-технічне забезпечення як напряму діяльності МВС – *підтримка життєзабезпечення всієї системи МВС України.*

Головним підрозділом у системі МВС, що здійснює свою діяльність у напрямі матеріально-технічного забезпечення, є **Департамент державного майна та ресурсів Міністерства внутрішніх справ України.** Положенням про Департамент державного майна та ресурсів Міністерства внутрішніх справ України, затвердженим наказом МВС України від 25 травня 2016 р. № 420,

встановлено основні завдання та напрями діяльності зазначеного Департаменту.

Основними його завданнями є:

– здійснення:

управління об'єктами державної власності в межах повноважень МВС, визначених законодавством;

державного нагляду за охороною праці в Національній гвардії і вищих навчальних закладах, що належать до сфери управління МВС, та відомчий контроль за станом охорони праці в апараті МВС, Головному центрі з надання сервісних послуг МВС та територіальних органів з надання сервісних послуг, закладах установ та підприємствах, що належить до сфери управління МВС;

– організація:

розвитку, розвитку координації та функціонування системи зв'язку та телекомунікацій МВС, управління і моніторингу єдиної цифрової відомчої телекомунікаційної мережі МВС (далі – ЄЦВТМ) та закріпленого радіочастотного ресурсу України;

в установленому порядку матеріально-технічного та ресурсного забезпечення діяльності апарату МВС та територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління системи МВС, Національної гвардії;

контроль за вжиттям заходів до забезпечення протипожежної безпеки в апараті МВС, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління системи МВС, а також територіях на яких вони розташовані;

– координація діяльності:

підприємств що належать до сфери управління МВС;

державної установи “Центр обслуговування підрозділів Міністерства внутрішніх справ України”;

центральної бази ресурсного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України;

дошкільного навчального закладу № 1/185 МВС;

дошкільного навчального закладу № 2/124 МВС;

дитячого позаміського закладу оздоровлення та відпочинку “Променистий” МВС;

комплексу спеціальних об'єктів “Фортеця” МВС.

Департамент відповідно до покладених до покладених на нього завдань виконує такі функції:

1) узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та в установленому порядку подання їх на розгляд керівництву МВС;

2) взаємодія в установленому порядку за напрямками діяльності Департаменту з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками, та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами та організаціями;

3) безпосередня розробка нормативно-правових актів та проведення фахових експертиз проектів таких актів;

4) вивчення та надання зауважень, пропозицій з питань, що належать до компетенції Департаменту, до проектів законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження до МВС від інших міністерств, центральних органів виконавчої влади;

5) підготовка в межах повноважень:

– зауважень і пропозицій прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України;

– проектів спільних наказів МВС та інших центральних органів виконавчої влади щодо передачі нерухомого майна права державної власності;

– проектів наказів МВС щодо:

руху та списання основних засобів та інших матеріальних цінностей з урахуванням положень законодавства України та актів МВС;

створення, ліквідація (припинення діяльності) та реорганізації підприємств, що належать до сфери управління МВС;

затвердження положень (статутів) підприємств, що належать до сфери управління МВС;

технічних завдань на облаштування зв'язком нових приміщень і будівель МВС та супроводження проектування та прийняття споруд зв'язку в експлуатацію у складі комісій МВС;

– проектів рішень МВС щодо:

передачі в оренду юридичним та фізичним особам нерухомого майна державної власності, яке належить до сфери управління МВС;

зміни статусу службового житла;
списання об'єктів нерухомого майна (будівель та споруд) та об'єктів незавершеного будівництва;

– обґрунтування та пропозиції керівництву МВС стосовно: питань відбору державних інвестиційних проектів відповідно до вимог законодавства;

розподілу закладами, установами та підприємствами, що належать до сфери управління МВС, видатків, що належать до компетенції Департаменту;

– інформація та пропозиції керівництву МВС стосовно: приведення нормативно-правових актів у відповідність до чинного законодавства, визначення їх такими, що втратили чинність, або скасування;

стану виконання завдань і функцій центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України;

– статистичної звітності про випадки пожеж на об'єктах апарату МВС, Національної гвардії, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, та їх наслідки;

б) узяття участі відповідно до компетенції Департаменту у: проведенні науково-технічних досліджень та розробок зі створення нових технічних засобів в інтересах Національної гвардії та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України;

формуванні державної політики у сфері технічного регулювання та стандартизації, забезпеченні розроблення технічних регламентів, державних стандартів, технічних умов та інших нормативно-правових актів;

розробленні проектів цільових програм з питань соціального захисту в частині забезпечення житлом працівників МВС, пенсіонерів та ветеранів із військовослужбовців та осіб рядового та начальницького складу, військовослужбовців Національної гвардії, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, та членів їх сімей;

7) здійснення обліку:

об'єктів державної власності, які належать до сфери управління МВС та підлягають внесенню до автоматизованої електронної бази даних Єдиного реєстру об'єктів державної власності;

радіочастотного ресурсу України, закріпленого за МВС та центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України;

пожеж на об'єктах апарату МВС, Національної гвардії, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, та їх наслідків;

8) організація:

відповідно до законодавства України своєчасного розгляду листів, звернень, заяв, скарг, запитів на інформацію з питань, що належать до компетенції Департаменту;

відповідно до компетенції Департаменту семінарів, нарад з працівниками закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС;

в установленому порядку матеріально-технічного та ресурсного забезпечення діяльності апарату МВС та територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, Національної гвардії;

планово-фінансової роботи а підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

затвердження, контролю виконання фінансових планів підприємств, що належать до сфери управління МВС, та подання останніми фінансової звітності до Департаменту з метою забезпечення ефективного управління державним майном;

підготовки та подання зведеної фінансової звітності підприємств, що належать до сфери управління МВС, до Міністерства фінансів України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України;

розроблення нових видів засобів спеціальної техніки, озброєння, засобів зв'язку, телекомунікацій, технічних засобів захисту інформації, спеціальних технічних засобів для оперативної діяльності, спеціального транспорту, пожежної та бронетанкової техніки, спеціальних засобів самозахисту та активної оборони, засобів індивідуального бронезахисту, криміналістичної техніки, форменого одягу тощо;

ремонту, обслуговування транспортних засобів, засобів зв'язку та телекомунікацій, приміщень, що надані МВС для виконання покладених на нього завдань;

забезпечення працездатності і телекомунікацій та сервісів ЄЦВТМ для обміну інформацією в інтересах МВС;

зв'язку та контроль технічної експлуатації засобів телекомунікацій ситуційного центру МВС, пунктів управління МВС (в умовах надзвичайного стану), контроль підключення запасних пунктів управління до захищених вузлів зв'язку загальнодержавної мережі, а також забезпечення зв'язком керівництва МВС в умовах надзвичайних ситуацій та особливого періоду;

методичного, нормативно-правового та інформаційного регулювання діяльності апарату МВС, територіальних органів, закладів, установ та підприємств, що належать до сфер управління МВС, з питань, що належать до компетенції Департаменту;

проведення інструктажів з охорони праці, протипожежних інструктажів та навчань в апараті МВС, Національній гвардії, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

9) забезпечення:

формування та розподілу відомчого телефонного номерного ресурсу та ресурсу ЄЦВТМ МВС;

у МВС виконання вимог законодавства в галузі капітального будівництва, соціального захисту в частині забезпечення житлом працівників МВС, пенсіонерів, ветеранів із числа військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та членів їх сімей;

подання інформації до Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов;

ведення інформаційно-аналітичного обліку щодо нерухомого майна права державної власності, яке належить до сфери управління МВС, для формування Єдиного реєстру об'єктів державної власності;

10) здійснення:

- аналізу діяльності підприємств, що належать до сфери управління МВС;

- аналізу та узагальнення:

інформації щодо ефективності використання земель, що належать на праві оренди, постійного користування та власності

територіальним органам, закладам, установам і підприємствам, що належать до сфери управління МВС;

показників капітального будівництва до бюджетного запиту на відповідний рік у розрізі бюджетних програм та об'єктів будівництва територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС;

інформації, одержаної від територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, щодо оренди, списання, передачі об'єктів нерухомого майна правовстановлюючих документів на об'єкти нерухомого майна та земельні ділянки;

дотримання вимог законодавства в частині придбання житла територіальними органами, закладами, установами і підприємствами, що належать до сфери управління МВС, Національної гвардії та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України;

реалізації норм житлового законодавства у МВС, територіальних органах, закладах, установах і підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

аналізу та контролю:

з питань списання нерухомого майна (будівель та споруд) та об'єктів незавершеного будівництва територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС;

за дотриманням територіальними органами, закладами, установами і підприємствами, що належать до сфери управління МВС, та Національної гвардії вимог законодавства, галузевих нормативно-правових актів, Державних будівельних норм, Державного стандарту України при здійсненні будівництва нових, реконструкції і капітального ремонту існуючих об'єктів нерухомого майна;

за належним використанням і схоронністю житлового фонду, а також зміцненням законності в галузі житлових відносин;

формування пооб'єктного плану капітального будівництва (переліки об'єктів) на відповідний рік та розроблення показників капітальних видатків для здійснення фінансування територіальних

органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС;

технічного нагляду за дотриманням вимог законодавства з питань монтажу, ремонту та безпечної експлуатації устаткування підвищеної небезпеки, що експлуатується в системі МВС, Національній гвардії та за дорученням Міністра в інших центральних органах виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України;

11) контроль:

виконання умов контрактів, укладених з керівниками підприємств, що належать до сфери управління МВС;

проведення заходів з підготовки будівель і споруд установ, закладів та підприємств, що належать до сфери, управління МВС, до роботи в осінньо-зимовий період;

цілодобового функціонування в апараті МВС телефонного та селекторного зв'язку, відеоконференцзв'язку, оповіщення, документування мовленнєвої інформації та телевізійної мережі;

ефективності використання матеріальних ресурсів та капітальних видатків в апараті МВС, територіальних органів, закладів, установ і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС, Національної гвардії;

додержання вимог законодавства та нормативно-правових актів з питань:

надання статусу службового житла, виключення житлових приміщень з числа службового житла та розподілу службового житла;

капітального будівництва в системі МВС;

соціального захисту в частині забезпечення житлом військово-службовців Національно гвардії та членів їх сімей, а також працівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України;

пожежної безпеки в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установ і на підприємствах, що належать до сфери МВС, та Національної гвардії;

виконання протипожежних заходів на об'єктах, що належать до сфери управління МВС;

своєчасного та якісного розслідування нещасних випадків та поранень, у тому числі зі смертельними наслідками, що сталися з військовослужбовцями Національної гвардії, курсантами, слухачами, посадовими особами вищих навчальних закладів МВС;

12) координація:

впровадження у МВС технічної політики у сфері надання телекомунікаційних послуг, стандартизації, підтвердження відповідності технічних засобів телекомунікацій;

оснащення МВС засобами зв'язку, телекомунікаціями та сервісами ЄЦВТМ відповідно до табельної належності;

13) організація, координація та контроль:

отримання МВС, Національною гвардією та іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує та координує Міністр, дозволів на ввезення із закордону радіоелектронних засобів та випромінювальних приладів;

повноти і якості надання апарату Міністерства телекомунікаційних послуг та послуг з обслуговування засобів електрозв'язку;

замовлення послуг та укладання договорів про надання апарату МВС телекомунікаційних послуг та придбання телекомунікаційного обладнання;

моніторингу доступу до глобальної інформаційної мережі, інформаційних мереж МВС та сервісів ЄЦВТМ;

заходів моніторингу радіочастотного ресурсу, радіо- і радіотехнічного контролю та забезпечення електромагнітної сумісності між радіоелектронними засобами, взаємодіє з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади з питань використання радіоелектронних засобів та радіочастотного ресурсу України;

здійснення виділення, закріплення та присвоєння номіналів (смуг) радіочастот МВС, Національній гвардії, та іншим центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямовує та координує Міністр;

14) впровадження сучасних технологій у галузі зв'язку та телекомунікацій у діяльність МВС та організація заходів з оптимізації витрат коштів на утримання телекомунікаційних мереж зв'язку, доступу до глобальної інформаційної мережі та інформаційних мереж МВС;

15) використання у своїй діяльності відповідних інформаційних баз даних державних органів, державної системи урядового зв'язку та інших технічних засобів;

16) погодження:

технічних завдань та проектної документації на виготовлення обладнання і техніки спеціального призначення, впровадження і розвиток систем зв'язку та телекомунікацій;

титулів об'єктів територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, Національної гвардії, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує та координує Міністр, за умов та в порядку, визначеному законодавством;

17) згідно із законодавством України та в межах компетенції сприяння залученню інвестицій на здійснення житлового будівництва та проведення аналізу стану об'єктів незавершеного будівництва;

18) проведення моніторингу ресурсного забезпечення апарату МВС, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, а також Національної гвардії.

За напрямом матеріально-технічного забезпечення діяльності Міністерства працює також **Центр обслуговування підрозділів Міністерства внутрішніх справ України**. Відповідно до Положення про Державну установу “Центр обслуговування підрозділів Міністерства внутрішніх справ України”, затвердженого наказом МВС України від 25 вересня 2007 р. № 355 (у редакції наказу МВС від 18 січня 2017 р. № 34), основними завданнями Центру є:

- утримання, організація комунально-експлуатаційного та іншого забезпечення адміністративних будинків, гуртожитків, споруд, приміщень, інших об'єктів нерухомого та рухомого майна, що знаходиться в користуванні МВС та Центру;

- організація та координація проведення культурно-просвітницьких заходів;

- автотранспортне забезпечення апарату МВС;

- забезпечення комп'ютерами, оргтехнікою, витратними матеріалами, технічними засобами, речовим майном, канцелярськими товарами, меблями, посудом, нагородним фондом, сувенірною продукцією та іншим майном апарату МВС;

- приймання, зберігання та видача товарно-матеріальних цінностей, призначених для апарату МВС, у тому числі палива рідинного, яке обліковується на балансі МВС;

- технічний нагляд за роботами з капітального будівництва, реконструкції, капітального ремонту та технічного переоснащення будинків, будівель та споруд (нерухомого майна) та інших об'єктів виробничого та невиробничого призначення, замовником яких є МВС та Центр;

- технічна інвентаризація об'єктів нерухомого майна МВС та Центру, а також за письмовим дорученням МВС об'єктів нерухомого майна територіальних органів, закладів, установ, що належать до сфери управління МВС;

- ремонт, технічне обслуговування персональних комп'ютерів, офісного телекомунікаційного та аудіовізуального обладнання, засобів зв'язку;

- участь в організації проведення навчань і змагань з фізкультурно-оздоровчої і спортивної підготовки, в тому числі медичної підготовки, тактико-спеціальної, бойової та вогневої підготовки на об'єктах, що знаходяться в користуванні МВС та Центру;

- підготовка, організація проведення нарад, конференцій, семінарів МВС, а також прийому іноземних делегацій та здійснення їх буфетного обслуговування тощо.

Центр відповідно до покладених на нього завдань працює у таких напрямках:

- утримує нерухоме майно в належному стані, у тому числі в умовах особливого періоду, воєнного і надзвичайного стану;

- забезпечує прибирання службових приміщень, місць загального користування та прилеглої території гуртожитків, адміністративних будівель МВС;

- готує нерухоме майно до функціонування в зимовий період та забезпечує його належну експлуатацію;

- забезпечує закупівлю товарів (робіт та послуг) для належного та безперервного функціонування, утримання рухомого та нерухомого майна, прибудинкової території (зокрема, щодо водопостачання, теплопостачання, електропостачання, газопостачання, вивезення побутових відходів та сміття, утримання ліфтів, систем вентиляції та кондиціонування, ремонту тощо);

- веде облік внесення особами відповідної плати (відшкодування) за проживання в гуртожитках;

– забезпечує укладання договорів оренди нерухомого майна МВС та Центру і договорів відшкодування витрат балансоутримувача на утримання орендованого нерухомого майна та відшкодування комунальних послуг;

– ремонтує нерухоме та інше майно, що перебуває в користуванні МВС та Центру, залучає – за необхідності – з цією метою суб'єктів господарювання, які мають відповідні дозволи (ліцензії) на провадження відповідної діяльності;

– виготовляє перепустки, що видаються для проходу на територію МВС;

– проводить моніторинг вивільнених службових приміщень та інших об'єктів нерухомого майна та подає Уповноваженому органу управління пропозиції щодо подальшого їх використання та закріплення, у тому числі готує проекти необхідних рішень;

– зберігає, проводить технічне обслуговування та ремонт перевірку технічного стану (обов'язків технічний контроль) та ремонт транспортних засобів;

– готує транспортні засоби та водіїв до виїзду, проводить передрейсовий та післярейсовий медичний контроль водіїв;

– забезпечує ефективне використання і належну експлуатацію транспортних засобів, уживає заходів щодо запобігання порушенням водіяма Центру та іншими особами, які експлуатують транспортні засоби Центру, Правил дорожнього руху;

– розробляє та погоджує з Уповноваженим органом управління річні плани експлуатації, технічного обслуговування та ремонту транспортних засобів;

– планує потребу в ресурсах для належного виконання покладених на Центр завдань;

– готує та подає для розгляду Уповноваженому органу управління проект кошторису на утримання Центру, вносить пропозиції щодо внесення змін до кошторису;

– визначає в межах компетенції потребу в асигнуваннях за відповідною бюджетною програмою згідно з кодами економічної класифікації видатків, подає до Уповноваженого органу управління пропозиції щодо розподілу і перерозподілу цих асигнувань;

– знімає щомісячні показники лічильників використання електроенергії, теплоенергії, води, газу тощо на об'єктах нерухомого майна, що перебувають у користуванні МВС і Центру, вживає

заходів, необхідних для проведення розрахунків з відповідними суб'єктами господарювання, та веде звітність;

- здійснює безоплатну передачу, відчуження (реалізацію) та списання майна Центру відповідно до законодавства;

- приймає, оприбутковує, обліковує, зберігає, видає, передає, реалізовує та списує майно Центру;

- планує та вживає заходів щодо раціонального використання майна, ефективного та цільового використання коштів Центру;

- уживає заходів з охорони праці;

- проводить розслідування та веде облік нещасних випадків, професійних захворювань і аварій, що сталися з працівниками Центру;

- зберігає та веде облік:

- товарно-матеріальних цінностей, призначених для забезпечення потреб структурних підрозділів апарату МВС та Центру, та тих, які ними експлуатуються, здійснює перевірки правил їх зберігання та експлуатації;

- озброєння, боєприпасів та іншого закріпленого майна військового призначення, здійснює перевірки правил зберігання та інвентаризацію цього майна;

- забезпечує:

- регламентно-технічне обслуговування засобів телекомунікаційних мереж, технічних засобів телекомунікацій та засобів зв'язку;

- цілодобове функціонування документального зв'язку апарату МВС за допомогою технічних засобів зв'язку та систем передачі даних;

- цілодобове функціонування телеграфного пункту прийому, передачі та реєстрації інформації чергової частини головного штабу МВС;

- цілодобовий моніторинг працездатності обладнання вузлів, каналів та ліній зв'язку мережі Єдиної цифрової відомчої телекомунікаційної мережі МВС;

- проведення вимірювальних робіт у структурних підрозділах апарату МВС відповідно до свідоцтва про атестацію;

- здійснює у межах компетенції, матеріально-технічне обслуговування міського запасного пункту управління, цивільний захист, мобілізаційну підготовку та мобілізаційну готовність працівників Центру;

– передає в установленому порядку уповноваженим суб'єктам господарювання накопичені в процесі діяльності відходи для їх переробки та/або утилізації;

– подає звіти про свою фінансово-господарську діяльність до Уповноваженого органу управління, органів Державної казначейської служби України, Державної фіскальної служби України, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, органів Державної служби статистики України та інших державних органів;

– взаємодіє зі структурними підрозділами апарату МВС, а також юридичними та фізичними особами з питань, що належать до компетенції Центру;

– здійснює закупівлю сувенірної продукції, відомчих заохочувальних відзнак Міністерства внутрішніх справ України “Вогнепальна зброя”;

– має право проводити заходи та надавати платні послуги, пов'язані з культурно-виховною і просвітницькою діяльністю, державним і громадським організаціям, установам та підприємствам у порядку та на умовах, передбачених чинним законодавством України;

– вживає заходів централізованого забезпечення товарно-матеріальними цінностями підрозділів МВС;

– здійснює режимно-секретну діяльність;

– забезпечує МВС телекомунікаційними послугами (електрозв'язком) тощо.

Положення про **Головний сервісний центр МВС**, затверджене наказом МВС України від 7 листопада 2015 р. № 1393 (*у редакції наказу МВС від 30 вересня 2016 р. № 1014*), встановлює основні завдання та напрями його діяльності.

Основними завданнями Головного сервісного центру МВС (далі – ГСЦ МВС) є:

- участь у реалізації державної політики у сфері надання послуг, безпеки дорожнього руху та перевезення небезпечних вантажів, забезпечення у визначеному порядку державного контролю за додержанням суб'єктами господарювання та іншими суб'єктами вимог законодавства в цих сферах, моніторинг у визначений законодавством спосіб дотримання суб'єктами господарської діяльності та іншими суб'єктами норм, правил та стандартів у відповідній сфері;

- здійснення контролю за відповідністю конструкцій, комплектації та обладнання транспортних засобів (далі – ТЗ) номерних знаків ТЗ нормам і стандартам та погодження відповідної нормативно-технічної документації;

- забезпечення державного обліку зареєстрованих ТЗ, видача (обмін) посвідчення водія, ДОПНВ-свідоцтв про підготовку водіїв, свідоцтв про підготовку уповноважених з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів, свідоцтв про допуск ТЗ до перевезення небезпечних вантажів та накопичення інформації з цих питань у Єдиному державному реєстрі МВС;

- забезпечення організації та здійснення контролю за підготовкою, перепідготовкою та підвищення кваліфікації водіїв ТЗ, облік суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності, що проводять таку діяльність, а також за прийманням іспитів з перевірки знань правил перевезення небезпечних вантажів автомобільним транспортом та видачею відповідних свідоцтв установленого зразка;

- ведення обліку суб'єктів господарювання, які здійснюють оптову та роздрібну торгівлю автомобілями, автобусами, мотоциклами всіх типів, марок і моделей, причепами, напівпричепами, мотоколясками, іншими ТЗ вітчизняного та іноземного виробництва і їх складових частин, що мають ідентифікаційні номери, а також забезпечення їх у встановленому порядку номерними знаками для разових поїздок (далі – спеціальна продукція), актами приймання-передачі ТЗ та їх складових частин, що мають ідентифікаційні номери (далі – бланкова продукція), облікованими в територіальних органах з надання сервісних послуг МВС біржовими угодами;

- ведення реєстру суб'єктів здійснення обов'язкового технічного контролю колісних ТЗ та державного контролю за додержанням такими суб'єктами вимог законодавства в цій сфері шляхом моніторингу інформації, що передається суб'єктам проведення обов'язкового технічного контролю ТЗ до загальнодержавної бази даних про результати проведення обов'язкового технічного контролю;

- формування загальнодержавної бази даних про результати обов'язкового технічного контролю ТЗ на підставі інформації про результати перевірки технічного стану ТЗ, що надається суб'єктами

проведення обов'язкового технічного контролю, та інформації про укладання договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних ТЗ, які підлягають обов'язковому технічному контролю, що надається страховиками;

- організація, координація, спрямування та контроль діяльності територіальних органів з надання сервісних послуг МВС – регіональних сервісних центрів МВС (далі – РСЦ МВС).

Відповідно до покладених на нього завдань ГСЦ МВС:

- надає платні та безоплатні послуги;
- здійснює комплекс заходів з організації та забезпечення діяльності системи сервісних центрів МВС, розробляє та реалізовує концепцію (стратегії) і проекти, спрямовані на підвищення якості надання послуг;

- узагальнює практику застосування законодавства з питань діяльності системи сервісних центрів МВС, готує та вносить у встановленому порядку пропозиції щодо його вдосконалення;

- надає РСЦ МВС необхідну методичну допомогу, рекомендації щодо поліпшення діяльності, а також вносить пропозиції про усунення виявлених недоліків і порушень, бере участь у проведенні семінарів, конференцій, конкурсів та інших навчально-методичних заходів;

- розробляє та вносить Міністру внутрішніх справ України пропозиції щодо поліпшення діяльності системи сервісних центрів МВС;

- забезпечує розроблення, затвердження та реалізацію в установленому порядку стратегічних і поточних планів, техніко-економічних обґрунтувань розвитку, модернізації і технічного забезпечення діяльності системи сервісних центрів МВС;

- уживає заходів із запобігання порушенням вимог законодавства у визначеній сфері діяльності, їх припинення та приймає відповідні обов'язкові до виконання рішення;

- веде реєстр суб'єктів здійснення обов'язкового технічного контролю та вносить інформацію про суб'єкти господарювання, визначені як суб'єкти проведення обов'язкового технічного контролю ТЗ, до Єдиного державного реєстру МВС;

- надає суб'єктам проведення обов'язкового технічного контролю ТЗ доступ до загальнодержавної бази даних про результати проведення обов'язкового технічного контролю;

- забезпечує проведення моніторингу інформації, що передається суб'єктам проведення обов'язкового технічного контролю ТЗ до загальнодержавної бази даних про результати проведення обов'язкового технічного контролю;

- формує та веде електронний реєстр підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які здійснюють оптову або роздрібну торгівлю ТЗ та їх складовими частинами, що мають ідентифікаційні номери, і оформлення відповідних документів;

- забезпечує:

- проведення моніторингу та аналізу інформації, що передається суб'єктам господарювання, які здійснюють оптову та роздрібну торгівлю (передачу для реалізації)

- облік і зберігання документів, що є підставою для внесення інформації про суб'єкти господарювання, які здійснюють оптову та роздрібну торгівлю (передачу для реалізації) ТЗ або їх складовими частинами, що мають ідентифікаційні номери, до Єдиного державного реєстру МВС;

- проводить державну акредитацію закладів, що здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів;

- здійснює облік суб'єктів господарської діяльності всіх форм власності, що здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв ТЗ;

- забезпечує проведення моніторингу інформації, що передбачається суб'єктами, які здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв ТЗ до Єдиного державного реєстру МВС;

- здійснює комплексне обстеження та реєстрацію центрів спеціального навчання водіїв ТЗ, що перевозять небезпечні вантажі, та уповноважених з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів автомобільними дорогами;

- організовує роботу із допущення ТЗ до перевезення визначених небезпечних вантажів із видачею свідоцтв про допущення ТЗ до перевезення визначених небезпечних вантажів та внесення інформації про такі ТЗ до Єдиного державного реєстру МВС;

- здійснює контроль та координацію діяльності в галузі спеціального навчання водіїв ТЗ, що перевозять небезпечні вантажі,

та уповноважених з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів автомобільними дорогами;

- відповідно до вимог нормативно-правових актів здійснює виготовлення, облік, видачу та знищення несправжніх (імітаційних) засобів;

- приймає та опрацьовує заяви щодо визначення можливості та забезпечення виготовлення індивідуальних номерних знаків, розробляє їх макети, організовує видачу таких номерних знаків, здійснює їх облік і перезакріплення, видає довідки про оформлення номерного знака, виготовленого на індивідуальне замовлення;

- погоджує нанесення спеціальних індивідуальних ідентифікаційних номерів чи дублювання первинних ідентифікаційних номерів складових частин ТЗ;

- веде автоматичний облік, накопичених, обробку та використання відомостей про ТЗ, що підлягають державній і відомчій реєстрації, та про їх власників;

- визначає базовий навчально-методичний центр, де організовує проведення спеціальної підготовки та підвищення кваліфікації викладачів центрів спеціального навчання водіїв ТЗ, що перевозять небезпечні вантажі, та уповноважених з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів автомобільними дорогами з видачею відповідних сертифікатів;

- забезпечує розроблення типових навчальних планів та програм, навчально-методичного та програмного забезпечення спеціального навчання, формує загальний перелік питань і практичних завдань, що використовуються під час проведення іспитів водіїв та уповноважених з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів;

- у межах компетенції бере участь у роботі конкурсного комітету визначення автомобільних перевізників з перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування;

- забезпечує надання послуг суб'єктам звернення в строки, визначені законодавством;

- здійснює методологічне та організаційне забезпечення проведення теоретичних і практичних іспитів для отримання права на керування ТЗ та видачі посвідчення;

- забезпечує спеціальною та бланковою продукцією систему сервісних центрів МВС, підприємства, установи, організації та

інші суб'єкти господарювання незалежно від форм власності, які здійснюють оптову або роздрібну торгівлю ТЗ та їх складовими частинами, що мають ідентифікаційні номери, і оформлення відповідних документів, а також забезпечує суб'єкти проведення обов'язкового технічного контролю бланками протоколів перевірки технічного стану;

- організовує взаємодію з фахівцями Експертної служби МВС, які беруть участь у проведенні державної реєстрації ТЗ у територіальних сервісних центрах МВС (далі – ТСЦ МВС), та в межах компетенції здійснює контроль за їх діяльністю;

- здійснює інформаційно-просвітницьку діяльність у сфері надання сервісних послуг, забезпечує видання навчальної, освітньої чи іншої літератури, інформування громадськості про діяльність системи сервісних центрів МВС;

- уповноважує суб'єктів господарювання на проведення перевірки цистерн для перевезення небезпечних вантажів, установлених на колісних ТЗ, та веде реєстр таких суб'єктів господарювання;

- погоджує проекти конструкцій, визначає технічну можливість та умови (вимоги) переобладнання ТЗ з видачею відповідних свідоцтв та висновків;

- за зверненнями суб'єктів господарювання бере участь у випробуванні і прийманні зразків нових або переобладнаних ТЗ та проведенні їх періодичних випробувань;

- організовує та здійснює видачу примірників, свідоцтва про погодження конструкцій ТЗ щодо забезпечення безпеки дорожнього руху;

- здійснює оформлення та видачу дозволів на встановлення та використання спеціальних звукових та світлових сигнальних пристроїв;

- здійснює комплекс заходів щодо організації та забезпечення виконання міжнародних угод між Україною та сторонами, що їх підписали, про взаємне визнання та обмін національних посвідчень водія;

- забезпечує організацію та здійснення контролю за реєстрацією, перереєстрацією та зняттям з обліку ТЗ;

- організовує роботу в системі сервісних центрів МВС з видачі довідок про притягнення до кримінальної відповідальності, відсутність (наявність) судимості або обмежень, передбачених кримінально-процесуальним законодавством;

- виконує функції адміністратора Єдиного державного реєстру МВС;
- забезпечує організацію та виконання заходів щодо функціонування Єдиного державного реєстру МВС, у тому числі створення нового та супроводження існуючого програмного забезпечення;
- здійснює матеріально-технічне та технологічне забезпечення ведення Єдиного державного реєстру МВС;
- забезпечує надання доступу до Єдиного державного реєстру МВС;
- забезпечує надання в установленому порядку аналітичної та статистичної інформації на підставі відомостей Єдиного державного реєстру МВС;
- здійснює проведення комплексу програмних, технологічних та організаційних заходів щодо забезпечення захисту інформації, яка міститься в Єдиному державному реєстрі МВС від несанкціонованого доступу;
- надає інформаційно-консультативні послуги щодо роботи з відомостями, що містяться в Єдиному державному реєстрі МВС;
- погоджує видання Правил дорожнього руху та коментарі до них;
- затверджує білети для складання іспиту з теоретичної підготовки водіїв ТЗ;
- веде облік спеціальної та бланкової продукції;
- здійснює нормативно-методичне забезпечення діяльності системи сервісних центрів МВС;
- здійснює моніторинг упровадження технічних досягнень, новітніх, у тому числі інформаційних, технологій і спеціальних технічних засобів у сфері діяльності системи сервісних центрів МВС;
- виконує централізовані функції логістики, здійснює матеріально-технічне та ресурсне забезпечення діяльності системи сервісних центрів МВС;
- у межах компетенції вживає заходів щодо здійснення капітального будівництва, реконструкції, утримання та ремонту будівель і споруд, оформлення правоустановчих документів на об'єкти нерухомого майна та земельні ділянки, що перебувають на його балансі;
- здійснює контроль за обсягами та якістю виконаних робіт, відповідністю їх кошторисній документації, проектам, технічним умовам і Державним будівельним нормам України;

– вносить на розгляд Міністерства внутрішніх справ України пропозиції щодо формування та реалізації політики з питань діяльності системи сервісних центрів МВС;

– управляє об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством;

– веде облік земельних ділянок та об'єктів державної власності, які перебувають на балансі ГСЦ МВС;

– забезпечує ефективне використання та зберігання закріпленого за ГСЦ МВС державного майна тощо.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 889 “Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ” та з метою належної організації діяльності з надання сервісних послуг наказом МВС України від 29 грудня 2015 р. № 1649 (із змінами, внесеними згідно з наказом МВС від 29 листопада 2016 р. № 1256) було затверджено Положення про **територіальний сервісний центр МВС**, яким встановлено **основні напрями** діяльності територіального сервісного центру МВС (далі – ТСЦ МВС), за якими він:

надає платні та безоплатні послуги;

– здійснює:

комплекс заходів, пов'язаних із проведенням державної реєстрації (перереєстрації) та зняттям з обліку призначених для експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування транспортних засобів усіх типів;

контроль за відповідністю конструкції транспортних засобів установленим вимогам стандартів, правил і нормативів, за дотриманням законодавства, що визначає порядок сплати зборів (обов'язкових платежів), використанням транспортних засобів в умовах воєнного і надзвичайного стану, а також ведення їх обліку;

в установленому порядку державний облік зареєстрованих транспортних засобів юридичних та фізичних осіб – власників транспортних засобів і формування Єдиного державного реєстру МВС;

ведення обліку надходження, витрачання, наявності номерних знаків і бланкової продукції, а також надання в РСЦ МВС інформації про їх потребу;

облік закладів, які здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів та контроль за їх діяльністю;

прийом фізичних або юридичних осіб і розгляд звернень громадян з усіх питань, що належать до повноважень ТСЦ МВС;
контроль за додержанням законодавства у сфері своєї діяльності у встановлених законодавством випадках;

– веде реєстр підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю транспортними засобами та їх складовими частинами, що мають ідентифікаційні номери;

– видає:

свідоцтва про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів;

видає індивідуальні номерні знаки власникам транспортних засобів за прийнятими заявками;

та продовжує термін дії свідоцтв про допущення транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів;

довідки про притягнення до кримінальної відповідальності, відсутність (наявність) судимості, її зняття, погашення;

– проводить:

реєстрацію (перереєстрацію) транспортних засобів з видачею свідоцтв про реєстрацію, тимчасових реєстраційних талонів (далі – реєстраційні документи) та номерних знаків на транспортні засоби, здійснення обміну реєстраційних документів та номерних знаків на транспортні засоби, зняття з обліку зареєстрованих транспортних засобів;

огляд транспортних засобів для здійснення процедури їх переобладнання;

перевірку придатності транспортних засобів для видачі свідоцтв про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів;

обстеження транспортних засобів на відповідність кольорографічних схем, написів та емблем;

щомісячні внутрішні перевірки матеріалів, що стали підставами для державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку транспортних засобів, оформлення та видачі реєстраційних документів, номерних знаків на них, приймання іспитів для отримання права керування транспортними засобами та видачі посвідчень водія, свідоцтв про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів;

– вносить до Єдиного державного реєстру МВС інформацію про накладення або зняття встановлених у визначеному законодавством порядку обмежень щодо транспортних засобів або їх власників;

- сприяє підвищенню якості послуг, що надаються ТСЦ МВС;
- приймає:

та передає в Регіональний сервісний центр МВС (далі – РСЦ МВС) для направлення до Головного сервісного центру МВС (долі – ГСЦ МВС) заявки на виготовлення індивідуальних номерних знаків транспортних засобів;

та передає в РСЦ МВС документи для направлення на погодження до ГСЦ МВС заявок на проведення дублювання первинних ідентифікаційних номерів чи нанесення спеціальних індивідуальних номерів на складові частини транспортних засобів;

іспити на право керування транспортними засобами всіх категорій, здійснює видачу та обмін національного й міжнародного посвідчень водія на право керування транспортними засобами відповідної категорії та вносить інформацію до Єдиного державного реєстру МВС;

– взаємодіє з фахівцями експертної служби МВС під час здійснення комплексу заходів із проведення державної реєстрації (перереєстрації) та зняття з обліку транспортних засобів;

- забезпечує:

зберігання посвідчення водія на право керування транспортними засобами у разі позбавлення особи права на керування транспортним засобом, а також копій документів про позбавлення спеціального права;

повернення посвідчення водія на право керування транспортними засобами після закінчення строку позбавлення спеціального права та успішного складання іспитів;

формування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, загальнодержавної бази даних про результати обов'язкового технічного контролю транспортних засобів на підставі інформації про результати перевірки технічного стану транспортного засобу, що надається суб'єктами проведення обов'язкового технічного контролю, та інформації про укладення договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, що підлягають обов'язковому технічному контролю, що надається страховиками;

присутність адміністраторів при укладанні та оформленні безпосередньо в ТСЦ МВС договорів, на підставі яких здійснюється набуття права власності на транспортні засоби;

– перевіряє суб'єктів господарювання щодо відповідності матеріально-технічної бази та документації встановленим вимогам до діяльності, пов'язаної з реалізацією транспортних засобів, з видачею акта (висновку);

– визначає стан матеріально-технічної бази закладів, що проводять підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів;

– розробляє та надає в РСЦ МВС пропозиції щодо: покращення діяльності ТСЦ МВС;

матеріального і технічного забезпечення роботи ТСЦ МВС тощо.

Відповідно до **Положення про Управління ліцензування Міністерства внутрішніх справ України**, затвердженого наказом МВС України від 18 грудня 2015 р. № 1596, Управління забезпечує здійснення:

ліцензування діяльності з виробництва та ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажу; охоронної діяльності (далі – господарська діяльність);

контролю за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов провадження господарської діяльності тощо.

Основні завдання Управління:

- забезпечує здійснення ліцензування господарської діяльності відповідно до вимог Закону України “Про ліцензування видів господарської діяльності”;

- забезпечує державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства з боку суб'єктів господарювання, забезпечення інтересів суспільства відповідно до вимог Закону України “Про

основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”.

Управління відповідно до покладених на нього завдань виконує такі функції:

- розробляє проекти:

- ліцензійних умов провадження господарської діяльності та критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від її провадження, зміни до них та подає їх в установленому порядку на затвердження Кабінету Міністрів України;

- відомчих та міжвідомчих нормативно-правових актів за напрямками діяльності, переглядає нормативно-правові акти з метою приведення їх у відповідність до Конституції України, інших актів законодавства, а також подає їх на підпис Міністрові та на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України;

- отримує та розглядає заяви здобувачів ліцензій разом з документами, подання яких передбачено ліцензійними умовами провадження господарської діяльності, та, за результатами їх розгляду, приймає відповідні рішення про залишення заяви щодо отримання ліцензії без розгляду, відмову у видачі чи про видачу ліцензії, її оформлення та переоформлення;

- реалізує інформаційне та методичне супроводження ліцензування;

- надає юридичним та фізичним особам необхідну правову допомогу та проводить роз'яснювальну роботу з питань ліцензування певних видів господарської діяльності;

- узагальнює пропозиції, листи, заяви та скарги фізичних і юридичних осіб, уживає заходів для усунення причин і умов, що призвели до повторних звернень зі скаргами;

- складає та подає на затвердження Міністрові внутрішніх справ плани щодо здійснення заходів державного нагляду (контролю);

- готує щорічний ліцензійний звіт спеціально уповноваженому органу з питань ліцензування;

- за дорученням Кабінету Міністрів України надає інформацію про здійснення ліцензійної діяльності центральним органам виконавчої влади;

- забезпечує передачу до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців у порядку,

установленому його розпорядником, відомостей про прийняті рішення стосовно видачі чи анулювання ліцензії;

– формує, веде, забезпечує зберігання, передачу та одержання ліцензійних справ (або одержання належним чином завірених документів із них у разі, якщо такі справи передані до архівних установ), інших інформаційних ресурсів;

– надає інформацію з ліцензійних справ та Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

– розміщує на офіційному сайті МВС інформацію про прийняті рішення за відповідним видом господарської діяльності та забезпечує її актуалізацію в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців тощо.

За напрямом **запобігання корупції** в МВС діяльність здійснює **Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України**. Відповідно до Положення про Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 22 грудня 2015 р. № 1613, основними завданнями Управління є:

- здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

- перевірки достовірності відомостей про застосування заборон, передбачених Законом України “Про очищення влади” в діяльності апарату МВС, а також за дорученням Міністра внутрішніх справ проведення таких перевірок в Національній поліції, Головному органі військового управління Національної гвардії України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державній службі з надзвичайних ситуацій, Державній міграційній службі, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ;

- проведення спеціальних перевірок стосовно осіб, які претендують на зайняття посад з підвищеним корупційним ризиком, порядок проведення яких визначено Законом України “Про запобігання корупції” в апараті МВС та за дорученням Міністра внутрішніх справ проведення таких перевірок в ЦОВВ;

- контроль за організацією та здійсненням в апараті МВС заходів, спрямованих на забезпечення виконання вимог законів

України “Про запобігання корупції”, “Про очищення влади”, а також за дорученням Міністра здійснення таких заходів в ЦОВВ;

- координація роботи територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС щодо здійснення заходів спрямованих на запобігання і протидію корупції.

Управління відповідно до покладених на нього завдань виконує такі функції:

- розробляє антикорупційну програму для апарату МВС та здійснює контроль за станом її виконання апаратом МВС та ЦОВВ, подає до Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) у терміни, визначені законодавством, інформацію про стан виконання цієї програми;

- виявляє ризики вчинення корупційних правопорушень в діяльності посадових і службових осіб апарату МВС та вносить керівництву пропозиції щодо їх усунення;

- контролює виконання актів законодавства з питань етичної поведінки серед співробітників апарату МВС;

- у порядку, визначеному Законом України “Про запобігання корупції”, здійснює моніторинг способу життя службових осіб апарату МВС, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище та які обіймають посади, пов’язані з високим рівнем корупційних ризиків, перелік яких затверджується Національним агентством;

- забезпечує у встановленому порядку обмін інформацією з ЦОВВ, іншими компетентними органами у сфері запобігання корупції.

- у межах компетенції у сфері запобігання корупції бере участь: у здійсненні заходів з виявлення конфлікту інтересів в апараті МВС, сприяння його врегулюванню, інформування керівника відповідного підрозділу та Національного агентства про виявлення конфлікту інтересів та заходи, що були вжиті для його врегулювання, та за дорученням Міністра внутрішніх справ у проведенні таких заходів в ЦОВВ;

- у проведенні спеціальних перевірок стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, пов’язаних із високим рівнем корупційних ризиків в апараті МВС, перелік яких затверджується Національним агентством та порядок проведення яких визначено Законом України “Про запобігання корупції”, та за дорученням Міністра внутрішніх справ у проведенні таких заходів в ЦОВВ;

у проведенні антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, які готуються апаратом МВС та ЦОБВ.

– здійснює науково-дослідне забезпечення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також в межах компетенції бере участь у міжнародному співробітництві в зазначеній сфері;

– здійснює організаційно-аналітичне, методичне та методологічне забезпечення виконання вищезазначених заходів.

– втручання у діяльність Управління як уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції під час здійснення ним своїх повноважень, а також покладення на уповноважений підрозділ обов'язків, що не належать або виходять за межі його повноважень чи обмежують виконання покладених на нього завдань, забороняється;

– забезпечує:

опрацювання запитів щодо проведення перевірки достовірності відомостей, які подаються посадовими і службовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також особами, які претендують на заняття відповідних посад в апараті МВС та ЦОБВ, щодо застосування заборон, передбачених Законом України “Про очищення влади”;

підготовку довідок за результатами проведення перевірок відповідно до Закону України “Про очищення влади”;

надання методичної, методологічної та консультаційної допомоги з питань дотримання законодавства щодо проведення люстрації;

роботу з документами і матеріалами з обмеженим доступом, або такими, що містять державну таємницю;

ведення обліків з питань проведення люстрації, аналіз та узагальнення такої інформації;

– надає практичну, консультаційну і методичну допомогу підрозділам апарату МВС та ЦОБВ з питань здійснення заходів щодо запобігання корупції, врегулювання конфлікту інтересів відповідно до вимог законів України “Про запобігання корупції” та “Про очищення влади”, здійснює узагальнення та поширення досвіду з цих питань;

– готує пропозиції Міністру внутрішніх справ, щодо проведення планових та позапланових перевірок апарату МВС та ЦОБВ, територіальних органів, підприємств, установ та закладів, що нале-

жать до сфери їх управління, а також підприємств, установ та закладів, що належать до сфери управління МВС у напрямках запобігання та виявлення корупції та проведення люстрації, бере участь у проведенні таких перевірок та готує звіти за їх результатами;

- бере участь у підготовці пропозицій керівництву Міністерства щодо забезпечення виконання рішень судів, постанов прокурорів та слідчих, віднесених до компетенції Управління;

- забезпечує:

розгляд звернень та запитів громадян (у тому числі на отримання публічної інформації), депутатських звернень та запитів народних депутатів України, здійснення заходів, спрямованих на реалізацію отриманих пропозицій щодо покращення діяльності з питань проведення заходів, визначених законами України “Про очищення влади” та “Про запобігання корупції”;

здійснення заходів щодо забезпечення захисту персональних даних, службової інформації, режиму секретності в службовій діяльності Управління;

ведення діловодства з питань, віднесених до компетенції Управління;

взаємодію з громадськими організаціями, об’єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з питань, віднесених до компетенції Управління тощо.

Соціальний напрям діяльності МВС в сучасних умовах полягає в тому, щоб забезпечити ефективне розв’язання цих суперечностей, що важливо як з погляду соціальної справедливості, так і з погляду збереження авторитету тих чи інших загально-необхідних видів діяльності системи МВС.

Різномірність праці, її оплати зберігає соціальну нерівність людей. Водночас суспільство та його інститути, такі як МВС України покликані соціально захищати працівників, державних службовців та інших працівників, яким устанавлюється п’ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями (ст. 52 КЗпП України), а також встановлених норм тривалості робочого часу працівників, державних службовців, поліцейських та військовослужбовців відповідно до ч. 1 ст. 50 Кодексу законів про працю України, не може перевищувати *40 годин на тиждень* [207], а для курсантів (слухачів) вищих навчальних закладів зі специфічними умовами

навчання, які готують поліцейських, військовослужбовців – шести-денний робочий тиждень з одним вихідним днем (ст. 52 КЗпП України).

Вихідні, святкові та неробочі дні є днями відпочинку для всіх працівників, державних службовців, поліцейських, військовослужбовців, крім залучених до виконання службових обов'язків. А ті, які виконували службові обов'язки у вихідні, святкові та неробочі дні, крім поліцейських та військовослужбовців, які працюють у змінному режимі, відповідний час для відпочинку в порядку компенсації надається упродовж двох наступних місяців (ст. 73 КЗпП України).

Працівникам, державним службовцям, поліцейським та військовослужбовцям надаються щорічні чергові оплачувані відпустки в порядку та тривалістю, визначеними законодавством, їм також надаються додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати (грошового забезпечення) та інші види відпусток відповідно до законодавства про відпустки (ст. 74, 75, 77, 77¹, 77² КЗпП України) тощо [207].

Працівники, державні службовці, поліцейські та військовослужбовці повинні отримувати достойну заробітну плату за свою діяльність.

Отже, за допомогою виконання соціальної функції суб'єкт управління, яким є МВС України, домагається усунення соціальної несправедливості, привілеїв у відносинах між групами, зрівнялівки в оплаті праці, введення та вдосконалення соціального захисту для тих груп працівників, які його потребують.

Відповідно до Положення про **Управління у справах учасників антитерористичної операції Міністерства внутрішніх справ України**, затвердженого наказом МВС України від 14 грудня 2015 р. № 1571, встановлено основні завдання та напрями діяльності зазначеного Управління.

Основними його завданнями є:

- ужиття заходів щодо забезпечення соціальних прав і гарантій учасників бойових дій, членів сімей загиблих працівників, учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, багатодітних сімей працівників, ветеранів органів внутрішніх справ;

- забезпечення реалізації соціально-гуманітарної політики держави;

- забезпечення координації роботи, спрямованої на вдосконалення соціального захисту учасників бойових дій, членів сімей загиблих працівників, учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, багатодітних сімей працівників ветеранів органів внутрішніх справ;

- координація роботи з питань обліку учасників антитерористичної операції, підготовка та оформлення документів з питань надання працівникам апарату Міністерства та працівникам закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, статусу учасника бойових дій.

Управління відповідно до покладених на нього завдань виконує такі функції:

- організовує роботу із забезпечення соціальних прав і гарантій учасників бойових дій, членів сімей загиблих працівників, учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, багатодітних сімей працівників, ветеранів органів внутрішніх справ;

- аналізує та узагальнює практику соціальної роботи, її передовий досвід, організовує та проводить семінари, наради, науково-практичні і методичні конференції, забезпечує підготовку оглядів, методичних рекомендацій з цього напрямку діяльності;

- у межах компетенції, вносить пропозиції щодо надання пільг та допомоги сім'ям працівників, які загинули або постраждали при виконанні службових обов'язків, ветеранам, учасникам бойових дій, ліквідаторам наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. Ініціює розгляд питань щодо використання можливостей благодійних фондів, спонсорів для надання допомоги громадянам зазначених категорій;

- узагальнює результати роботи з питань надання працівникам статусу учасників бойових дій;

- уживає заходів із налагодження співпраці з Державною службою України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції України, Міністерством соціальної політики України, іншими центральними органами виконавчої влади з метою забезпечення соціальних прав та гарантій учасників бойових дій, членів сімей загиблих працівників, учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, багатодітних сімей працівників, ветеранів органів внутрішніх справ;

- організовує та проводить культурно-масові заходи з працівниками та ветеранами органів внутрішніх справ з нагоди державних свят, знаменних дат та подій;

– забезпечує налагодження роботи із взаємодії з ветеранськими, профспілковими організаціями та іншими громадськими формуваннями;

– проводить моніторинг ефективності запровадження гуманітарної політики, розробляє методичні рекомендації щодо розвитку та вдосконалення гуманітарної сфери;

– організовує реєстрацію та видачу документів, необхідних для визнання працівників учасниками бойових дій. У межах компетенції забезпечує взаємодію з міжвідомчою комісією з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій;

– забезпечує вивчення, узагальнення, поширення досвіду роботи із соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції, надає відповідну організаційно-методичну допомогу;

– забезпечує координацію роботи з організації літнього відпочинку дітей учасників бойових дій, членів сімей загиблих працівників, учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, багатодітних сімей працівників, ветеранів органів внутрішніх справ;

– узагальнює інформацію щодо кількості учасників бойових дій, які перебувають на обліку;

– узагальнює відомості щодо забезпечення учасників бойових дій, ветеранів органів внутрішніх справ житлом, і проходження медико-реабілітаційного відновлення, розв'язання інших соціально-побутових питань;

– веде облік осіб, які були поранені, і звільнених зі служби в запас або відставку за станом здоров'я та отримали інвалідність, здійснює моніторинг основних показників їх соціальної захищеності та адаптації в суспільстві;

– розглядає депутатські звернення та запити народних депутатів України, громадян з питань, що належать до компетенції Управління;

– ініціює розроблення та бере участь у розробленні законодавчих та інших нормативно-правових актів. Здійснює моніторинг законодавчих та інших нормативно-правових актів з метою приведення їх у відповідність до Конституції України та актів чинного законодавства, усунення множинності, скасування застарілих і таких, що не відповідають сьогоденню.

У цьому напрямі працює, наприклад, Управління моніторингу дотримання прав людини Міністерства внутрішніх справ України. Згідно з Положенням про Управління моніторингу дотримання прав людини Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 13 травня 2017 р. № 386, основними завданнями цього управління є:

- здійснення в межах компетенції контролю за дотриманням прав людини в діяльності МВС та ЦОВВ;
- моніторинг вивчення та аналізу проблемних питань, пов'язаних із порушенням прав людини в діяльності МВС та ЦОВВ, надання керівництву МВС пропозицій щодо їх розв'язання;
- надання пропозицій керівництву та державному секретарю Міністерства внутрішніх справ України щодо вдосконалення нормативно-правових актів МВС стосовно забезпечення прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних і національно-нормативних актів із забезпечення прав людини та рішень Європейського суду з прав людини;
- забезпечення взаємодії МВС з ЦОВВ та іншими органами центральної виконавчої влади, міжнародними та національними неурядовими організаціями із забезпечення прав людини.

Управління відповідно до покладених на нього завдань:

– за дорученням Міністра та за погодженням зі структурним підрозділом апарату МВС, що відповідає за взаємодію з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, організовує та здійснює з урахуванням обмежень та в порядку, визначеному законодавством і нормативно-правовими актами МВС, моніторинг і відвідування місць, в яких особа утримується та які не може залишити з власної волі, що перебувають у підпорядкуванні ЦОВВ, їх територіальних органів, з метою виявлення фактів порушень прав і свобод людини і громадянина та реагування на них;

– здійснює в межах компетенції оперативне інформування керівництва та державного секретаря Міністерства внутрішніх справ України про резонансні події, пов'язані з порушенням прав людини в діяльності МВС і ЦОВВ;

– за дорученням Міністра вживає відповідних заходів з реагування на порушення прав людини на захист від неналежного поводження в діяльності МВС і ЦОВВ;

– ініціює перед керівництвом МВС проведення перевірок за фактами виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина працівниками структурних підрозділів апарату МВС та ЦОВВ, їх територіальних органів;

– за дорученням Міністра бере участь у роботі комісій, створених в установленому порядку, що здійснюють перевірки структурних підрозділів апарату МВС, ЦОВВ та їх територіальних органів за напрямами діяльності Управління;

– забезпечує в межах компетенції взаємодію з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, органами державної виконавчої влади, міжнародними та національними неурядовими організаціями в галузі прав людини;

– опрацьовує, аналізує та розглядає звернення громадян до керівництва МВС з питань порушень прав і свобод людини і громадянина;

– за дорученням Міністра та державного секретаря Міністерства внутрішніх справ України бере участь у прийомі громадян з питань порушень прав і свобод людини і громадянина;

– надає консультативну та організаційно-методичну допомогу в діяльності структурних підрозділів апарату МВС та ЦОВВ з питань дотримання прав і свобод людини і громадянина;

– бере участь у підготовці щорічних та спеціальних доповідей, національних і міжнародних звітів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

– за дорученням керівництва та державного секретаря Міністерства внутрішніх справ України представляє МВС та ЦОВВ у державних органах влади, міжнародних та національних неурядових організаціях із питань прав і свобод людини і громадянина;

– бере участь в організації та проведенні освітніх заходів з питань забезпечення прав людини та в науково-методичному супроводженні діяльності МВС і ЦОВВ.

Крім того, слід виділити такі напрями, як навчальне та науково-дослідне забезпечення та інші, за якими здійснюють свою діяльність підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України.

Слід зазначити, що **соціально-психологічний** напрям діяльності МВС в сучасних умовах є сукупністю специфічних способів впливу на особистість працівника, державного службовця, полі-

цейського та військовослужбовця, особисті відносини і зв'язки, що виникають у робочому колективі, а також на соціальні процеси, що протікають у ньому. Вони реалізуються у двох основних групах: способи формування сприятливого морально-психологічного клімату в колективі та методи, засновані на урахування індивідуальних здібностей і захоплення особистих досягнень кожного працівника [208, с. 366].

Реалізації принципу соціальної справедливості служить і напрям **мотивації** діяльності МВС. Керівник має завжди пам'ятати, що найдосконаліший план наукової організації праці, достатнє матеріально-технічне забезпечення не мають сенсу, якщо працівники, яким доручено роботу, не виконують її або виконують неякісно. Отже, напрям *мотивації* спрямований на забезпечення виконання працівниками системи МВС своїх функціональних обов'язків. Для цього в системі повинні бути створені умови для моральної та матеріальної зацікавленості працівників у виконанні встановлених функціональних обов'язків.

Отже, соціальний та інші напрями управління сприяють реалізації головної мети системи МВС – створення умов для її життєзабезпечення і стабільності, втілення в життя принципу соціальної справедливості стосовно учасників управлінського процесу.

Внутрішньоорганізаційними загальнопрактичними напрямками діяльності МВС відповідно до п. 5 Положення про Міністерство внутрішніх справ України є:

1) забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

2) здійснення добору кадрів в апарат МВС, територіальні органи, заклади, установи і на підприємства, що належать до сфери управління МВС, організує роботу з підготовки та професійного навчання працівників МВС, поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії;

3) контроль діяльності територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС;

4) організація планово-фінансової роботи в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що

належать до сфери його управління, здійснення контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечення організації та вдосконалення бухгалтерського обліку;

5) здійснення функції головного розпорядника бюджетних коштів, забезпечення її ефективного і цільового використання;

6) відкриття рахунків в установах банків;

7) забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, захист інформації з обмеженим доступом, а також технічний захист інформації, контроль за її збереженням в апараті Міністерства, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери його управління;

8) організація діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил [62].

Переходячи до аналізу основних **євроінтеграційних напрямів** діяльності МВС у сучасних умовах, необхідно зазначити, що відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. [209], євроінтеграція України як один із напрямів діяльності МВС в сучасних умовах дає змогу посилювати співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою утвердження верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод; укріплювати інституції усіх рівнів у сфері управління. Зокрема ті, що віднесені до компетенції МВС та потребують якнайшвидшого вирішення, як-от: забезпечення формування державної політики у сфері внутрішніх справ стосовно вжиття ефективних заходів для попередження та протидії кримінальним правопорушенням, запобігання тероризму, незаконному обігу та торгівлі зброєю, незаконному обігу наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин; у сфері нелегальної міграції, притулку та управління кордонами, торгівлі людьми, а також забезпечення належного рівня захисту персональних даних.

Успішне розв'язання євроінтеграційного напрямку діяльності МВС в сучасних умовах дасть можливість Україні результативно реалізувати безвізовий режим з Європейським Союзом (отримання шенгенських віз), тіснішій економічній інтеграції (переходу до стандартів ЄС щодо виготовлення промислових і продовольчих

товарів та продажі їх на ринку ЄС), імплементації нашого законодавства до правових норм ЄС та вступу нашої держави до Європейського Союзу тощо.

Водночас провідними напрямками роботи МВС України в сучасних умовах у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, зокрема співробітництво з правоохоронними органами Європейського Союзу є такі:

1) моніторинг та координація діяльності підрозділів апарату МВС, органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління системи МВС України, ЦОВВ, Національної поліції України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної прикордонної служби України, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, з реалізації чинних правових норм у сфері свободи та безпеки щодо забезпечення попередження та протидії кримінальним правопорушенням із метою утвердження верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод, закладених в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а також підготовка щоквартальних звітів про проведену роботу;

2) подолання наслідків покинутих боєприпасів у зоні проведення АТО в Донецькому регіоні України, що не вибухнули, для цивільного населення та навколишнього природного середовища. Протидія незаконному обігу та торгівлі зброєю і боєприпасами, особливо стрілецькою і легкою;

3) запобігання та протидія тероризму відповідно до міжнародного права, міжнародних норм у сфері прав людини, а також відповідно до гуманітарного права та норм права, що регулюють статус біженців, зокрема обміну:

– інформацією про терористичні угруповання та організовані групи, які здійснюють їх підтримку;

– досвідом та інформацією про тенденції тероризму та стосовно засобів і способів боротьби з тероризмом, зокрема допомогу у технічній галузі та навчанні;

– досвідом щодо запобігання тероризму.

Обмін всією інформацією відбувається відповідно до міжнародного та національного права;

– досвідом із запобігання та боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму. Із цією метою посилення двостороннього та міжнародного співробітництва у цій сфері, зокрема співробітництво на оперативному рівні. Крім цього, забезпечення реалізації стандартів Групи з розробки фінансових заходів протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму (FATF) та стандартів, рівнозначних тим, які були прийняті Європейським Союзом;

4) забезпечення належного рівня захисту персональних даних відповідно до найвищих європейських та міжнародних стандартів, зокрема відповідних документів Ради Європи та чинного законодавства України у цій сфері. Співробітництво у сфері захисту персональних даних може включати, зокрема, обмін інформацією та експертами;

5) співробітництво у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин, ґрунтуючись на спільно погоджених принципах, що відповідають міжнародним конвенціям у цій сфері, при цьому беручи до уваги Політичну декларацію та Декларацію про керівні принципи скорочення попиту на наркотики, прийняті на двадцятій спеціальній сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй з боротьби з наркотиками у червні 1998 р.

Водночас таке співробітництво буде спрямоване на боротьбу з незаконним обігом наркотиків, зменшення обсягів постачання, торгівлі та попиту на наркотики, боротьбу з наслідками для здоров'я та соціальними наслідками наркозалежності, а також на більш ефективне запобігання відводу хімічних прекурсорів, що використовуються для нелегального виробництва наркотиків та психотропних речовин. Крім цього, МВС України сумісно з правоохоронними органами Європейського Союзу необхідно використовувати необхідні методи співробітництва для досягнення окреслених цілей, забезпечувати збалансований та інтегрований підхід до зазначених питань;

6) співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами, який ґрунтується на основоположних принципах солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства. Зокрема, спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями у сфері міграції, особливо нелегальної міграції,

легальної міграції, незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми, а також включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти.

Відповідно до чинного законодавства Європейського Союзу та національного законодавства України співробітництво зосереджується на:

- подоланні причин виникнення міграції, активно використовуючи можливості співробітництва у цій сфері з третіми країнами та в межах міжнародних форумів;

- спільному запровадженні ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, незаконним переправленням нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлею людьми, у тому числі щодо методів боротьби з організованими злочинними групами, що здійснюють незаконне переправлення нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлю людьми, а також захисту жертв таких злочинів;

- запровадженні всеохоплюючого діалогу з питань притулку, зокрема стосовно практичних аспектів реалізації Конвенції ООН про статус біженців 1951 р., Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. та інших відповідних міжнародних документів, а також шляхом забезпечення поваги до принципу “невислання”;

- правилах щодо доступу, забезпеченні прав та статусу осіб, яким надано доступ, гідному поводженні та інтеграції іноземців, які проживають на законних підставах.

Подальшому розвитку оперативних заходів у сфері управління кордонами, серед іншого: співробітництво у сфері управління кордонами може включати, зокрема, навчання, обмін найкращими практиками та технологічними аспектами, обмін інформацією з дотриманням встановлених правил та, у разі потреби, обмін офіцерами зв'язку.

Спрямовані зусилля на ефективну імплементацію принципу інтегрованого управління кордонами, у тому числі:

- посилення рівня безпеки документів;
- розвиток ефективної політики повернення, зокрема у її регіональному вимірі;
- обмін поглядами щодо нелегального працевлаштування мігрантів;

7) протидія злочинності та корупції. Співробітництво у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також її попередження. Таке співробітництво спрямовується на вирішення таких проблем, зокрема:

- незаконне переправлення через державний кордон нелегальних мігрантів, торгівля людьми і вогнепальною зброєю та незаконний обіг наркотиків;
- контрабанда товарів;
- економічні злочини, зокрема злочини у сфері оподаткування;
- корупція як у приватному, так і в державному секторі;
- підробка документів;
- кіберзлочинність.

Посилення двостороннього, регіонального та міжнародного співробітництва у цій сфері, зокрема співробітництво із залученням Європолу. Розвиток співробітництва, крім іншого, стосовно:

- обміну найкращими практиками, в тому числі щодо методик розслідування та криміналістичних досліджень;
- обміну інформацією відповідно до існуючих правил;
- посилення потенціалу, зокрема навчання та, у разі необхідності, обмін персоналом,
- питань, пов'язаних із захистом свідків та жертв.

Ефективному виконанню Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. та трьох Протоколів до неї, Конвенції ООН проти корупції 2003 р. та інших відповідних міжнародних документів;

8) співробітництво між Україною та ЄС у цивільних справах на основі відповідних багатосторонніх правових документів, зокрема конвенцій Гаазької конференції з міжнародного приватного права у сферах міжнародного правового співробітництва, судового процесу, а також захисту дітей;

9) співробітництво у кримінальних справах щодо посилення взаємодії та взаємної правової допомоги та екстрадиції. У разі необхідності, приєднання до відповідних міжнародних документів ООН та Ради Європи, зокрема Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 р., та їх виконання, а також співробітництво з Євроюстом [209].

Враховуючи викладене, слід зазначити, що всі напрями в процесі діяльності МВС в сучасних умовах взаємопов'язані між собою

й здійснюються одночасно. Ефективне виконання напрямів діяльності МВС значною мірою залежить від раціонального розподілу їх між виконавцями. Керівник повинен вміти найбільш доцільно розподілити між підлеглими працівниками апарату МВС, органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, обов'язки й повноваження, компетенцію, обсяги, напрями роботи. При цьому керівник мусить врахувати багато чинників, серед яких: кадри (брак досвіду, достатньо підготовлених працівників, невисокі моральні якості частини працівників); організаційний (відсутність у роботі системності, скоординованості, відставання її від динаміки злочинної діяльності); правовий (неповнота і суперечливість законодавчої бази).

У сучасних умовах система МВС потребує досконалого управління, яке тепер, як ніколи раніше, необхідно будувати і здійснювати на науковій основі з урахуванням передового досвіду, а також імплементації нашого законодавства до правових норм і стандартів Європейського Союзу.

2.3. Правовий статус суб'єктів системи Міністерства внутрішніх справ України

Державні органи як провідники державної влади створюються з метою вирішення життєво важливих проблем та функціонують у межах визначених законодавством повноважень, що зрештою впливає на реалізацію основних прав і свобод людини у правовій державі.

До визначальних ознак державного органу сучасні дослідники відносять такі: 1) він є одночасно складником і організаційно-усобленою та самостійною частиною державного механізму; 2) наявність державно-владних повноважень, визначених відповідним нормативним актом; 3) можливість застосування притаманних виду організаційно-правових форм та методів діяльності; 4) здійснення завдань і функцій у встановленому державою порядку відповідно до засад державної політики [7, с. 37].

Крім цього, як зауважує С.В. Глушенко, державний орган створюється для здійснення визначеного виду державної діяльності, який залежить від предмета відання, поставлених завдань та виконуваних функцій. Такий орган, будучи первинною ланкою

механізму держави, який внаслідок своєї діяльності реалізує ту чи іншу її функцію, має ряд специфічних ознак, які виокремлюють його серед інших структурних елементів вказаного механізму [210, с. 28].

Поняття “статус” є одним із фундаментальних у юридичній науці, оскільки дає можливість визначити місце суб’єкта права в системі суспільних відносин, його права і обов’язки стосовно інших суб’єктів. Сучасні тлумачення поняття “статус” подаються в енциклопедичних джерелах. Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає “статус” як правове становище громадян, державних і громадських органів, міжнародних організацій [211, с. 1387]. Автори “Юридичної енциклопедії” під розглядуваним поняттям розуміють правове становище (сукупність прав та обов’язків) фізичної та юридичної особи [212, с. 626].

За допомогою правового статусу суспільство створює реальні можливості для виконання суб’єктами права своїх соціальних функцій [213, с. 31]. Як міра у філософському розумінні правовий статус визначає собою межі, в яких можуть відбуватися кількісні зміни правового стану конкретних суб’єктів права [214, с. 115].

Правовий статус державного органу – це комплексна категорія, що відображає його головні особливості, місце в системі державних органів влади, мету, завдання, функції, повноваження, компетенцію, відповідальність [215, с. 118], що в свою чергу має особливу значущість через створення низки нових та реорганізацію існуючих органів держави.

Також підтримаємо позицію В.К. Колпакова, що поняття “адміністративно-правовий статус” охоплює комплекс конкретних визначених суб’єктивних прав і обов’язків, які закріплені за відповідним суб’єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб’єктивних прав і обов’язків, які реалізуються даною особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними. Отже, з одного боку, коли йдеться про потенційну здатність суб’єкта адміністративного права мати певні права і виконувати покладені на нього обов’язки, акцентується увага на його адміністративній правосуб’єктності. З іншого боку, коли йдеться про наявність у того ж суб’єкта права і обов’язки, то мається на увазі його адміністративно-правовий статус [101, с. 194].

Розуміння поняття та змісту адміністративно-правового статусу державного органу дозволяє певним чином виокремити його з-поміж інших органів державної влади, визначивши особливості його організації, функціонування та взаємодії з ними.

***Правовий статус центральних органів виконавчої влади,
діяльність яких спрямовує і координує Міністр
внутрішніх справ України***

До центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, як зазначалося вище, належать: Національна поліція України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та Державна міграційна служба України. Вказані органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ. Міністр внутрішніх справ України спрямовує та координує здійснення зазначеними органами виконавчої влади заходів, що належать до компетенції МВС, а також, відповідно до підп. 3 п. 11 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, спрямовує та координує діяльність цих органів, зокрема:

погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені зазначеними органами виконавчої влади проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

визначає пріоритетні напрями роботи цих органів та шляхи виконання покладених на них завдань, затверджує їх плани роботи;

вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції стосовно кандидатур на посади керівників цих органів виконавчої влади і за пропозицією керівників зазначених органів – пропозиції щодо кандидатур на посади їх заступників, крім заступників керівника Національної поліції;

погоджує структуру апаратів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, а також структуру територіальних органів Національної поліції [62].

Відповідно до ст. 17 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 р. № 3166-VI завданнями вказаних органів (як й інших центральних органів виконавчої влади) є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об’єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

При цьому, зазначені органи можуть здійснювати одне або кілька із наведених завдань.

Згідно з ч. 1 ст. 20 цього Закону апарат центрального органу виконавчої влади являє собою організаційно поєднану сукупність структурних підрозділів, що забезпечують діяльність керівника центрального органу виконавчої влади, а також виконання покладених на цей орган завдань.

Відповідно до ст. 21 згаданого Закону територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників цього органу і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням Міністра внутрішніх справ України.

Пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів центрального органу виконавчої влади на розгляд Міністрові вносить керівник центрального органу виконавчої влади.

Зазначені органи виконавчої влади можуть утворюватись, ліквідуватись, реорганізуватись керівником центрального органу виконавчої влади як структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади за погодженням з Міністром внутрішніх справ України.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади діють на підставі положень, що затверджуються керівником центрального органу виконавчої влади.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади набувають статусу юридичної особи з дня внесення до Єдиного

державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи [15].

Національна поліція України (далі – Національна поліція) є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Керівник Національної поліції призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України. Крім того, до повноважень Міністра віднесено призначення на посаду та звільнення з посади першого заступника та заступників керівника Національної поліції за поданням керівника Національної поліції, а також погодження структури центрального органу управління поліції та структури її територіальних органів.

Завданнями Національної поліції є надання поліцейських послуг⁴ у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [96].

Національна поліція України виконує свої завдання в межах повноважень і в спосіб, визначений Конституцією та законами України.

Відповідно до ч. 1 ст. 13 Закону України “Про Національну поліцію” загальну систему цього центрального органу виконавчої влади складають:

- 1) центральний орган управління поліцією;
- 2) територіальні органи поліції, що утворюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах як юридичні особи публічного права в

⁴ Зауважимо, що в Законі України “Про Національну поліцію” від 2 липня 2015 р. № 580-VIII законодавець не наводить визначення терміна “поліцейські послуги”, що призводить до некоректного визначення завдань поліції та до проблемних питань у сфері їх практичного виконання.

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

Згідно із ч. 3 ст. 13 цього Закону у складі Національної поліції України функціонують:

- 1) кримінальна поліція;
- 2) патрульна поліція;
- 3) органи досудового розслідування;
- 4) поліція охорони;
- 5) спеціальна поліція;
- 6) поліція особливого призначення.

Поза всяким сумнівом, необхідність прийняття Закону України “Про Національну поліцію” постала вже давно, адже така назва правоохоронного органу, як “міліція” не відповідала призначенню цієї служби, оскільки вказаний термін позначає воєнізовані сили, які формуються незалежно від регулярної армії. Водночас у більшості демократичних держав світу такі органи називають саме поліцією, що відповідає призначенню зазначеної служби забезпечення правопорядку та внутрішньої безпеки.

З цього приводу Д.І. Голосніченко резюмує, що відносини захисту прав і свобод людини і громадянина від протиправних посягань, забезпечення громадського порядку і безпеки у цьому випадку доцільно було б назвати поліцейськими відносинами, а систему норм, що їх регулюють – поліцейським правом як підгалуззю адміністративного права [216, с. 308].

Згідно із ч. 1 ст. 23 Закону України “Про Національну поліцію” цей правоохоронний орган відповідно до покладених на нього завдань має такі основні повноваження:

- здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;
- виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;
- вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення;
- вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення;

- здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;
- здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності;
- розшукує осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом;
- у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання;
- доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;
- вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;
- регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;
- здійснює супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом;
- видає відповідно до закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху;
- вживає всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я;
- вживає заходів для визначення осіб, які не здатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе; встановлює особу за невпізнаним трупом;
- забезпечує безпеку взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом;
- у межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснює контроль за дотриманням вимог законів та інших нормативно-

правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, вживає заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі;

- вживає заходів для запобігання та припинення насильства в сім'ї;

- здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони;

- здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності;

- здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ;

- здійснює у визначеному законом порядку приймання, зберігання та знищення вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин та пристроїв, наркотичних засобів або психотропних речовин;

- здійснює контроль у межах своєї компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення;

- сприяє забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремих місцевості;

- виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України;

- здійснює оперативно-розшукову діяльність відповідно до закону;

- вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших

органів (посадових осіб), а також вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю державних виконавців, приватних виконавців та інших осіб, які беруть участь у вчиненні виконавчих дій, здійснює привід у виконавчому провадженні.

Згідно зі ст. 24 Закону виконання інших (додаткових) повноважень може бути покладене на поліцію виключно законом [96].

Державна прикордонна служба України (далі – Держприкордонслужба України) є правоохоронним органом спеціального призначення, на який покладено захист від будь-яких спроб незаконного проходження лінії державного кордону України, збройних конфліктів та інших провокацій на кордоні. Це завдання реалізується у взаємодії зі Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями у відбитті вторгнення або нападу на територію України іншої держави або групи держав.

В інтересах охорони кордону, захисту інтересів громадян та держави прикордонна служба здійснює розвідувальну, інформаційно-аналітичну та оперативно-розшукову діяльність, а також контррозвідувальні заходи в інтересах забезпечення захисту державного кордону України. На органи відомства також покладена боротьба з нелегальною міграцією.

Зауважимо, що процес реорганізації Прикордонних військ у Державну прикордонну службу, тобто перехід прикордонного відомства України із суто військової структури до правоохоронного органу спеціального призначення проходив у кілька етапів. Починаючи з 2000 р., відбувалося переосмислення ролі й місця Прикордонних військ в системі держави, підготовка законодавчої бази з реорганізації Держкомкордону. Поетапне реформування відомства було передбачено Програмою дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України, на період до 2005 року, затвердженою Указом Президента України від 16 листопада 2000 р. № 1241 [217]. На її виконання 3 квітня 2003 р. прийнято Закон України “Про Державну прикордонну службу України”, який набув чинності 1 серпня 2003 р. [218].

Член відомчої робочої групи з реформування ОВС України О.Н. Ярмиш у свій час так характеризував роль та місце прикордонної служби: “...Погляд на прикордонників як на силу стримування воєнного вторгнення є архаїчним. Виходячи із реалій

сучасного світу, для України актуальнішим є протистояння транс-національній злочинності. Тому конче важливо пов'язати в єдиний ланцюг прикордонні сили з міліцією, що дасть змогу підвищити ефективність боротьби з правопорушеннями, пов'язаними з нелегальною міграцією, торгівлею людьми, незаконним перетином державного кордону, перевезенням наркотиків, контрабандою тощо, а також сприятиме удосконаленню системи обміну інформацією та реагування на затримання осіб, які намагаються перетнути держкордон з метою уникнення відповідальності за скоєні злочини” [219, с. 8].

Отже, створення прикордонної служби як правоохоронного органу спеціального призначення відповідало вимогам часу і дозволило підвищити рівень захищеності національних інтересів України на державному кордоні. Нарешті Указом Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 Адміністрацію Держприкордонслужби України визначено як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України [220].

Як на нашу думку, в умовах неоголошеної війни Росії з Україною, складної ситуації з безпекою на Сході й Півдні України, найбільш оптимальним статусом Держприкордонслужби України стає ідентифікація її як правоохоронного органу при МВС із подвійною функцією: 1) воєнізованого формування прикордонної безпеки та оборони кордону для відбиття військової загрози у разі подальшого загострення ситуації; 2) правоохоронного формування прикордонної охорони правопорядку в разі стабілізації й покращення ситуації.

Адміністрація Державної прикордонної служби України (далі – Адміністрація Держприкордонслужби) є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Відповідно до п. 3 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України (далі – Положення), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533, основними завданнями Адміністрації є:

1) реалізація державної політики у сфері охорони державного кордону, здійснення управління у сфері охорони державного кордону;

2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначеній сфері;

3) участь у розробленні та реалізації загальних принципів правового оформлення і забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

4) здійснення управління територіальними органами – регіональними управліннями, Морською охороною, органами охорони державного кордону, органами забезпечення, навчальними закладами та науково-дослідними установами (далі – органи Держприкордонслужби).

Згідно з п. 4 Положення Адміністрація Держприкордонслужби відповідно до покладених на неї завдань:

– узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Адміністрації Держприкордонслужби, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністрові внутрішніх справ;

– розробляє спеціальний механізм охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, визначає відповідно до законодавства порядок оперативно-службової діяльності органів Держприкордонслужби, їх підрозділів і несення прикордонної служби прикордонними нарядами, види практичних заходів, тактичних прийомів дій особового складу з протидії протиправній діяльності;

– організовує охорону державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, забезпечує дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;

– організовує в установленому законодавством порядку здійснення прикордонного контролю та пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів;

– організовує контроль за додержанням режиму в пунктах пропуску через державний кордон;

– приймає рішення щодо надання відповідно до законодавства дозволу на:

перетинання особами державного кордону в спрощеному порядку;

заходження іноземних військових кораблів у внутрішні води, на рейди та в порти України;

– організовує охорону суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних осіб, фізичних осіб, міжнародних організацій;

– координує діяльність військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язану із захистом державного кордону, а також діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон;

– здійснює оперативно-розшукову діяльність та контроль за її провадженням органами Держприкордонслужби, взаємодіє в межах своєї компетенції з іншими органами, що провадять таку діяльність;

– здійснює управління органами Держприкордонслужби, забезпечує їх бойову та мобілізаційну готовність;

– бере участь в міжнародному співробітництві у сфері захисту державного кордону, укладенні міжнародних договорів України з прикордонних питань та з питань взаємних поїздок громадян, забезпеченні їх виконання, а також участь у розробленні проектів міжнародних договорів про реадмісію, організовує в установленому порядку залучення та використання міжнародної технічної допомоги;

– організовує прикордонно-представницьку роботу відповідно до міжнародних договорів України;

– співпрацює з іноземними дипломатичними і консульськими установами в питаннях, що належать до компетенції Держприкордонслужби і стосуються обмеження чи поновлення прав іноземців та осіб без громадянства;

– підтримує в установленому порядку взаємодію з компетентними органами та військовими формуваннями іноземних держав,

міжнародними організаціями з питань охорони державного кордону, протидії незаконній міграції, незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, транскордонній злочинності, контрабандній діяльності;

- встановлює дійсні та умовні найменування органів Держприкордонслужби;

- організовує роботу з підготовки пропозицій щодо вдосконалення діяльності пунктів пропуску через державний кордон;

- забезпечує додержання вимог законодавства в процесі прийняття органами охорони державного кордону рішень про примусове повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону, виконання рішень адміністративного суду про примусове видворення таких осіб;

- організовує запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким згідно із законодавством віднесено до компетенції Держприкордонслужби, їх виявлення, припинення, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення відповідно до закону;

- організовує інформаційно-аналітичну діяльність та оцінку ризиків в інтересах охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

- виявляє причини та умови, що призводять до порушень законодавства про державний кордон, вживає заходів для їх усунення;

- бере участь у встановленому порядку в здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб;

- вживає відповідно до законодавства особливих заходів для захисту військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби від зазіхань на життя, здоров'я, честь, майно у зв'язку із службовою діяльністю та членів їх сімей;

- організовує в межах повноважень, передбачених законом, закупівлю, накопичення та ефективне використання всіх видів озброєння і техніки, необхідних для охорони державного кордону, забезпечує їх експлуатацію, ремонт і зберігання;

- розробляє вимоги до зразків озброєння і техніки, необхідних для охорони державного кордону, планує, організовує, бере участь у проведенні науково-дослідних, дослідно-конструкторських,

будівельних та виробничих робіт у сфері своєї діяльності, здійснює контроль за якістю розробок і забезпечує проведення державних випробувань нових та модернізованих зразків озброєння і техніки;

- виконує функції державного замовника з розроблення, виробництва, постачання, ремонту технічних засобів охорони державного кордону, іншого військового майна, виконання робіт та надання послуг;

- організовує підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації особового складу Держприкордонслужби, бере участь у формуванні державного замовлення на підготовку фахівців у навчальних закладах;

- забезпечує оснащення органів Держприкордонслужби озброєнням і технікою;

- здійснює функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери її управління;

- організовує забезпечення органів Держприкордонслужби матеріальними та іншими ресурсами, вживає заходів для забезпечення будівництва, реконструкції, експлуатації та ремонту житлового фонду, об'єктів військового призначення;

- забезпечує відповідно до законодавства правовий і соціальний захист військовослужбовців, працівників Держприкордонслужби та членів їх сімей;

- вживає заходів для розвитку ділових зв'язків з керівництвом органів прикордонної охорони інших держав, з якими укладено відповідні договори та угоди;

- організовує інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань охорони державного кордону, провадить редакційно-видавничу діяльність;

- здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Держприкордонслужби, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління;

- забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

- здійснює інші повноваження, визначені законом [221].

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виник-

ненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.

Відповідно до п. 3 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі – Положення), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052, до завдань цього центрального органу виконавчої влади також віднесено:

здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сферах цивільного захисту, пожежної і техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб;

внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах;

реалізація в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності [222].

Слід нагадати, що у свій час Указом Президента України від 27 січня 2003 р. № 47/2003 органи і підрозділи Державної пожежної охорони було виведено зі складу МВС і передано до складу Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі – МНС України) [223]. 19 грудня 2003 року Указом Президента України № 1467/2003 було затверджено Державну програму, яка передбачала перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в єдину невійськову Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 р. [224]. У 2006 р. демілітаризація МНС України була завершена.

Надалі Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи реорганізовано у чотири окремих відомства: Міністерство надзвичайних ситуацій України (як головний орган), Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державну інспекцію техногенної безпеки України [225]. При цьому, Державні пожежні частини отримали статус “ряту-

вальних” і були підпорядковані територіальним органам МНС України.

24 грудня 2012 р. Указом Президента України № 726/2012 Міністерство надзвичайних ситуацій України та Державна інспекція техногенної безпеки України були реорганізовані в єдину Державну службу України з надзвичайних ситуацій як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Урядом через Міністра оборони України [226]. З 25 квітня 2014 р. постановою Уряду України № 120 повноваження щодо спрямування та координації діяльності ДСНС України покладено на Міністра внутрішніх справ України [227].

Згідно з п. 4 Положення ДСНС відповідно до покладених на неї завдань:

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та подає їх в установленому порядку Міністрові внутрішніх справ;

- здійснює безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту;

- формує проекти планів у сфері цивільного захисту державного рівня на мирний час та в особливий період, подає їх Міністрові внутрішніх справ для внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України, організовує планування заходів цивільного захисту центральними та місцевими органами виконавчої влади;

- проводить підготовку органів управління функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх ланок;

- вносить національному органу стандартизації в установленому порядку пропозиції щодо необхідності створення та припинення діяльності технічних комітетів стандартизації у сфері цивільного захисту;

- здійснює заходи щодо створення, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту, ведення їх обліку, забезпечує разом з відповідними органами та підрозділами цивільного захисту, місцевими держадміністраціями здійснення контролю за готовністю зазначених споруд до використання за призначенням;

– здійснює заходи щодо впровадження інженерно-технічних заходів цивільного захисту, готує пропозиції щодо віднесення населених пунктів та об'єктів національної економіки до груп (категорій) із цивільного захисту, надає на запити замовників вихідні дані та вимоги, необхідні для розроблення та планування таких заходів;

– здійснює заходи щодо радіаційного і хімічного захисту, координує та контролює здійснення заходів щодо захисту населення і територій у разі виникнення радіаційних аварій та надзвичайних ситуацій, пов'язаних із виливом (викидом) небезпечних хімічних речовин;

– здійснює разом із центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями прогнозування імовірності виникнення надзвичайних ситуацій, визначає показники ризику та здійснює районування території України щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій;

– веде державний облік, реєструє та зберігає матеріали гідрометеорологічних спостережень, веде інформаційну базу гідрометеорологічних даних та даних про стан навколишнього природного середовища;

– видає експертні висновки про рівень надзвичайної ситуації, веде їх облік;

– координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання щодо здійснення заходів з евакуації населення;

– забезпечує здійснення заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних із технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій, а також проводить просвітницьку та практично-навчальну роботу з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту;

– залучає підрозділи пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та координує їх діяльність під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного і регіонального рівня, органі-

зовує проведення пошуково-рятувальних робіт та здійснює контроль за їх проведенням;

- організовує та здійснює заходи з професійної підготовки особового складу органів і підрозділів цивільного захисту та психологічного захисту населення у разі загрози виникнення і виникнення надзвичайних ситуацій;

- проводить через підрозділи Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту піротехнічні роботи, пов'язані із знешкодженням вибухонебезпечних предметів, що залишилися на території України після воєн, сучасних боєприпасів та підривних засобів (крім вибухових пристроїв, що використовуються у терористичних цілях), за винятком територій, на яких розміщені і постійно дислокуються військові частини, установи, військові навчальні заклади, підприємства та організації Збройних Сил, інших військових формувань, утворених відповідно до законів;

- вносить Міністрові внутрішніх справ пропозиції щодо формування переліку суб'єктів господарювання, галузей та окремих територій, що підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню, а також порядку здійснення такого обслуговування;

- здійснює атестацію та сертифікацію аварійно-рятувальних служб і рятувальників;

- забезпечує гасіння пожеж, рятування людей, надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю людей чи призводять до завдання матеріальних збитків;

- створює оперативний матеріальний резерв для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків;

- організовує та забезпечує охорону від пожеж підприємств, установ, організацій та інших об'єктів на підставі договорів;

- реалізує в межах повноважень, передбачених законом, державну політику у сфері волонтерської діяльності щодо надання допомоги громадянам, які постраждали внаслідок стихійного лиха, екологічних, техногенних та інших катастроф, а також щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру;

- координує проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт авіаційними силами та засобами ДСНС, інших

центральных та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності;

- вносить до відповідних органів пропозиції щодо припинення польотів у разі порушення вимог нормативних документів з питань пошуково-рятувального забезпечення до усунення недоліків;

- здійснює оповіщення та інформування центральных та місцевих органів виконавчої влади про загрозу виникнення і виникнення надзвичайних ситуацій, методичне керівництво щодо створення і належного функціонування систем оповіщення цивільного захисту різного рівня;

- здійснює впровадження та забезпечує функціонування і розвиток системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112;

- забезпечує проведення гідрометеорологічних, геліофізичних спостережень, фонових радіаційних та базових спостережень за станом забруднення навколишнього природного середовища;

- надає органам державної влади, органам місцевого самоврядування і населенню безоплатну інформацію загального користування про фактичні та очікувані зміни гідрометеорологічних умов і стану навколишнього природного середовища, здійснює попередження про небезпечні та стихійні гідрометеорологічні явища, а також гідрометеорологічне обслуговування суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, діяльність яких залежить від гідрометеорологічних умов, у тому числі підприємств енергетики, агропромислового комплексу, комунального господарства, цивільної авіації та інших видів транспорту;

- забезпечує прогнозування погоди, гідрологічного режиму водних об'єктів, небезпечних і стихійних гідрометеорологічних явищ, урожайності сільськогосподарських культур;

- взаємодіє з міжнародними організаціями і національними гідрометеорологічними службами іноземних держав, представляє Україну у Всесвітній метеорологічній організації, бере участь в межах повноважень, передбачених законом, у реалізації Рамкової конвенції ООН про зміну клімату;

- виконує акти Верховної Ради України, Президента України про надання Україною гуманітарної допомоги іншим державам, у тому числі організовує закупівлю послуг із завантаження, вивезення та складування вантажів, здійснює їх супроводження до

місця призначення та передачу отримувачам гуманітарної допомоги;

- забезпечує в межах повноважень, передбачених законом: здійснення державного контролю у сфері гідрометеорологічної діяльності;

реалізацію державної політики з питань медичного та біологічного захисту населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій;

- здійснює ліквідацію медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації (осередку ураження) постраждалим та рятувальникам, заходи з медичного забезпечення (лікувально-профілактичні, санітарно-гігієнічні заходи, медичне постачання та санаторно-курортне лікування) осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, ветеранів служби цивільного захисту (війни), членів їх сімей, медичне обслуговування учнів (вихованців) навчальних закладів ДСНС;

- організовує провадження наукової, науково-технічної, інвестиційної, інформаційної, видавничої діяльності, сприяє створенню і впровадженню сучасних інформаційних технологій та комп'ютерних мереж, є замовником наукових робіт, бере участь у проведенні прикладних науково-дослідних робіт, розробляє та затверджує галузеві стандарти з питань, що належать до компетенції ДСНС;

- вносить Мінекономрозвитку пропозиції щодо державного замовлення на підготовку фахівців у відповідній сфері;

- здійснює підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, державних службовців і працівників апарату ДСНС, а також осіб, включених до кадрового резерву;

- здійснює функції з організації та навчально-методичного забезпечення навчання (підвищення кваліфікації за цільовим призначенням) керівних кадрів і фахівців центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів цивільного захисту;

- організовує навчання населення щодо дій у надзвичайних ситуаціях, розробляє і затверджує відповідні організаційно-методичні рекомендації та програми з підготовки населення до таких дій;

– організовує і здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання;

– організовує та проводить перевірку стану готовності функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та відповідних органів управління ними до дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій;

– здійснює безпосередньо та через свої територіальні органи реєстрацію декларацій відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки;

– здійснює державний нагляд (контроль) за:

вжиттям інженерно-технічних заходів цивільного захисту відповідно до закону;

діяльністю аварійно-рятувальних служб, станом їх готовності до реагування на аварії та надзвичайні ситуації, а також вживає заходів до зупинення діяльності неатестованих аварійно-рятувальних служб у порядку, визначеному законодавством;

дотриманням періодичності навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів цивільного захисту, та вживає заходів для усунення виявлених недоліків;

– здійснює відповідно до закону ліцензування господарської діяльності з надання послуг і проведення робіт протипожежного призначення;

– проводить оцінку відповідності у сфері цивільного захисту згідно із законодавством;

– розглядає у разі звернення фізичних чи юридичних осіб:

проектну документацію щодо влаштування засобів протипожежного захисту (систем пожежогасіння, пожежної сигналізації, оповіщення про пожежу та управління евакуацією населення, протидимного захисту, пожежного спостереження, вогнезахисної обробки будівельних конструкцій (виробів, матеріалів), автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення над-

звичайних ситуацій та оповіщення населення у разі їх виникнення), а також бере участь у прийманні проведених робіт із влаштування зазначених засобів;

технічні завдання і робочі проекти на автоматизовані системи раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення у разі їх виникнення;

проектну документацію на будівництво захисних споруд цивільного захисту, а також розділ щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту у складі містобудівної документації;

– перевіряє наявність і утримання в стані готовності автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення в разі їх виникнення та систем протипожежного захисту на об'єктах, які підлягають обладнанню такими системами;

– перевіряє наявність і готовність до використання в разі виникнення надзвичайних ситуацій промислових засобів захисту органів дихання від небезпечних хімічних речовин, засобів цивільного захисту, стан їх утримання та ведення обліку;

– складає акти перевірок, видає приписи, постанови, розпорядження про усунення порушень вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, а в разі встановлення порушень, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей, звертається безпосередньо та через територіальні органи до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, дільниць, окремих приміщень, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту;

– розробляє та подає в установленому порядку на розгляд Міністра внутрішніх справ для внесення до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо підвищення ефективності захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, удосконалення системи цивільного захисту на відповідних територіях, в органах

виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності;

- подає міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим держадміністраціям та органам місцевого самоврядування інформацію про юридичних та фізичних осіб, винних у порушенні законодавства у сфері цивільного захисту;

- бере участь у розробленні будівельних норм у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, пропозицій щодо внесення змін до них та визнання їх такими, що втратили чинність, подає Міністрові внутрішніх справ відповідні пропозиції;

- застосовує адміністративно-господарські санкції за порушення вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки;

- здійснює методичне керівництво щодо створення і належного функціонування систем оповіщення цивільного захисту різного рівня;

- забезпечує інформування громадськості про реалізацію державної політики з питань, що належать до компетенції ДСНС, та проводить інформаційно-роз'яснювальну, пропагандистську і культурно-масову роботу з популяризації служби цивільного захисту;

- у разі звернення фізичних чи юридичних осіб надає: технічні умови для інженерного забезпечення об'єкта будівництва щодо пожежної та техногенної безпеки;

- методичні рекомендації щодо розроблення та підготовки положень, інструкцій, інших нормативних документів у сфері пожежної та техногенної безпеки, що діють на підприємствах, в установах, організаціях та на інших суб'єктах господарювання незалежно від форми власності;

- перевіряє відповідно до закону стан: готовності до використання за призначенням аварійно-рятувальної техніки, засобів цивільного захисту, а також обладнання, призначеного для забезпечення безпеки суб'єктів господарювання;

- дотримання правил транспортування небезпечних речовин трубопровідним транспортом та порядку їх перевезення транспортними засобами;

планування та готовності до здійснення заходів з організації евакуації населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій;
підготовки населення до дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій;

– бере участь у:

розробленні органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування державних, регіональних програм з питань, що належать до компетенції ДСНС;

розгляді проектів державних, регіональних програм, що розробляються з метою поліпшення захисту об'єктів і територій у разі виникнення надзвичайних ситуацій;

формуванні науково-технічної політики з питань, що належать до компетенції ДСНС, координації наукових досліджень та впровадженні передового досвіду, досягнень науки, новітньої техніки, продукції протипожежного призначення;

роботі комісій з розслідування авіаційних подій;

роботі Ради з акредитації та технічних комітетів з акредитації національного органу з акредитації для реалізації технічної політики у сфері пожежної безпеки, а також Національної ради з питань безпечної життєдіяльності населення та Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;

розслідуванні пожеж, причин виникнення надзвичайних ситуацій та невиконання запобіжних заходів, а також проведенні оцінки дій органів управління і сил щодо організації та проведення ними рятувальних і інших невідкладних робіт;

погодженні у разі звернення фізичних чи юридичних осіб в установленому суб'єктом нормування порядку обґрунтованих відхилень від установлених норм;

розгляді проектів об'єктів, що належать суб'єктам господарювання, в частині додержання вимог нормативно-правових актів щодо інженерно-технічних заходів, у сфері пожежної та техногенної безпеки;

розгляді проектів містобудівної документації та подає спеціально уповноваженому органу містобудування та архітектури висновки щодо додержання вимог у сфері пожежної та техногенної безпеки;

– проводить в установленому порядку внутрішній аудит;

– бере в межах повноважень, передбачених законом, участь у діяльності міжнародних організацій з питань, що належать до компетенції ДСНС;

– здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю ДСНС, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління ДСНС;

– забезпечує надання підпорядкованими підрозділами у передбачених законодавством випадках платних послуг;

– вносить пропозиції щодо технічного регулювання у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, гідрометеорологічної діяльності, а також щодо встановлення, застосування та виконання обов'язкових вимог до засобів протипожежного захисту та аварійно-рятувальних засобів, пожежонебезпечної продукції;

– проводить роботи із стандартизації, сертифікації, акредитації та метрологічного забезпечення діяльності з питань, що належать до компетенції ДСНС;

– готує та подає на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозиції щодо стратегічних, програмно-планових документів у відповідній сфері та забезпечує їх виконання;

– забезпечує додержання вимог законодавства з питань охорони праці у ДСНС;

– проводить роботу з профілактики правопорушень та додержання дисципліни в органах і підрозділах ДСНС;

– здійснює відповідно до законодавства заходи щодо забезпечення правового та соціального захисту осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, пенсіонерів і ветеранів служби цивільного захисту та членів їх сімей, державних службовців і працівників ДСНС, її територіальних органів, органів і підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту;

– сприяє розвитку соціального діалогу, проведенню консультацій із всеукраїнськими об'єднаннями профспілок і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань реалізації державної політики у сфері трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту населення;

– здійснює державні закупівлі в установленому законом порядку;

– виконує функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери її управління;

– організовує охорону об'єктів державної власності, що належать до сфери її управління;

– погоджує проекти нормативно-правових актів, будівельних норм, стандартів, правил, технічних умов і регламентів та інших нормативно-технічних документів з питань, що належать до компетенції ДСНС, які розробляються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями;

– здійснює інші повноваження, визначені законом [222].

З метою реалізації 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, утворено *Державну міграційну службу України* (далі – ДМС України) [228].

Зазначену службу створено Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 на основі ліквідованого постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. № 346 урядового органу у складі МВС України – Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. Також зауважимо, що до 25 грудня 2002 р. реалізацію державної політики у сфері громадянства та реєстрації фізичних осіб здійснювала паспортна служба органів внутрішніх справ, яка була складовою міліції громадської безпеки системи МВС [229].

Відповідно до п. 3 Положення про Державну міграційну службу України (далі – Положення), затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011, основними завданнями ДМС України є:

внесення пропозицій щодо формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) мігра-

ції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

реалізація в межах своєї компетенції державної політики у сфері волонтерської діяльності.

Згідно з п. 4 Положення ДМС України відповідно до покладених на цей правоохоронний орган завдань:

– узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру для погодження і внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;

– проводить аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробляє поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань;

– здійснює у межах компетенції провадження з питань прийняття/припинення громадянства України та подає відповідні документи на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства, а також забезпечує виконання рішень Президента України з питань громадянства;

– приймає відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування;

– готує пропозиції щодо визначення квоти імміграції на календарний рік;

– приймає рішення про надання дозволу на імміграцію, відмову в його наданні та скасування такого дозволу;

– бере участь у межах, визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства;

– здійснює оформлення і видачу іноземцям та особам без громадянства запрошень для в'їзду в Україну, документів для тимчасового перебування або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі, студентських квитків студентам із числа іноземців та осіб без громадянства, вилучає ці документи та проставляє в документах, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, відмітки про заборону в'їзду в Україну в передбачених законодавством випадках;

– приймає рішення про скорочення строку перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, видворення, у тому числі у примусовому порядку, іноземців та осіб без громадянства з України, заборону в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства, здійснює заходи, пов'язані з видворенням іноземців та осіб без громадянства з України;

– здійснює оформлення і видачу громадянам України, які постійно проживають в Україні, документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, затримує видачу та вилучає ці документи у передбачених законодавством випадках;

– здійснює ідентифікацію громадян України, які втратили документи, що посвідчують особу;

– є замовником робіт зі створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування;

– виконує функції замовника з розроблення зразків, виготовлення та постачання бланків паспортних та інших документів, що посвідчують особу;

– збирає, аналізує та узагальнює інформацію про наявність у державах походження біженців та шукачів інших форм захисту в Україні умов, за яких такий захист надається;

– приймає рішення про надання, втрату, позбавлення і скасування статусу біженця та інших форм захисту в Україні;

– вживає у межах компетенції заходів зі сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів;

– здійснює оформлення і видачу посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано інші форми захисту в Україні, а також інших документів, передбачених законодавством України для даних категорій осіб;

– забезпечує функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

– проводить ідентифікацію біженців та осіб, які звернулися за захистом в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу;

– реалізує в межах своєї компетенції державну політику у сфері волонтерської діяльності щодо надання допомоги біженцям;

– здійснює реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, веде відповідні реєстраційні обліки;

– надає передбачені законодавством відомості до Державного реєстру виборців та органам Державної податкової служби України;

– забезпечує формування центральної, регіональних та місцевих баз персональних даних фізичних осіб у передбачених законом випадках, а також інших баз даних, формування яких є необхідним для виконання покладених на ДМС України завдань;

– здійснює відповідно до закону заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства;

– здійснює міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань громадянства, міграції, біженців, осіб, які потребують інших форм захисту, реєстрації фізичних осіб та реадмісії, забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів України;

– здійснює відповідно до закону державний контроль за дотриманням законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, у випадках, передбачених законодавством, притягає порушників до адміністративної відповідальності;

– утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи та організації, затверджує їх положення (статуту), в установленому порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, формує кадровий резерв на посади керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління ДМС України;

– виконує у межах повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери її управління;

– формує державне замовлення на підготовку фахівців у відповідній сфері;

– здійснює інші правозастосовчі і правоохоронні повноваження на основі й на виконання Конституції та законів України;

– здійснює інші повноваження на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України [228].

Правовий статус Національної гвардії України

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про Національну гвардію України” від 13 березня 2014 р. № 876-VII цей державний орган є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначений для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. Також до завдань Національної гвардії віднесено участь відповідно до закону у взаємодії зі Збройними Силами України у відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони [206].

Необхідність існування такого формування, як Національна гвардія України підтверджена досвідом діяльності правоохоронних формувань з військовим статусом у розвинених країнах світу, як-от: Національної жандармерії Франції, військ Карабінерів Італії, Цивільної гвардії Королівства Іспанії, Жандармерії Румунії, Національної жандармерії Туреччини, Поліції готовності Німеччини та ін.

Здебільшого в зарубіжних країнах для забезпечення безпеки в процесі вирішення внутрішніх конфліктів використовуються спеціальні правоохоронні структури з військовим статусом. Найбільш вдалий приклад такої моделі являє собою Національна жандармерія Франції, яка є одним з видів збройних сил і правоохоронних органів цієї країни. Поєднує в собі функції внутрішніх військ і військової поліції, а також виконує функції звичайної поліції (включаючи розслідування кримінальних справ) у сільській місцевості та в невеликих населених пунктах міського типу.

Національна жандармерія Франції є органом подвійного підпорядкування, оскільки як складова збройних сил це формування підпорядковується Міністерству оборони, а як частина право-

охоронної системи – Міністерству внутрішніх справ. В інтересах збройних сил Національна жандармерія виконує функції військової поліції, спецназу й охорони військових об'єктів особливої важливості, а в інтересах усієї країни також виконує поліцейські та адміністративні функції [230]. На відміну від поліції, сфера повноважень якої поширюється лише на мирний час, Національна жандармерія Франції є універсальним правоохоронним інструментом держави для забезпечення миру та правопорядку як у мирний, так і у військовий час.

Національну гвардію України створено Законом, ухваленим Верховною Радою України 4 листопада 1991 р., в якому визначено, що Національна гвардія України є державним озброєним органом, створеним на базі внутрішніх військ, покликаним захищати суверенітет України, її територіальну цілісність, а також життя та особисту гідність громадян, їх конституційні права і свободи від злочинних посягань та інших антигромадських дій [206].

До складу новоствореної Національної гвардії увійшли військові частини спеціального призначення колишнього СРСР, які дислокувалися на території України.

11 січня 2000 р. Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України ухвалила рішення про розформування Національної гвардії як військового формування, яке виконало поставлені завдання [231]. Відповідно до ст. 2 цього законодавчого акту особовий склад, військову техніку, озброєння, фонди та інше майно з'єднань, частин, закладів і установ Національної гвардії України було передано у встановленому порядку відповідно до внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України та Збройних Сил України.

Зауважимо, що згідно зі ст. 1 Закону України від 26 березня 1992 р. № 2235-ХІІ внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України (до 31 жовтня 1995 р. носили назву військ внутрішньої та конвойної охорони) призначалися для охорони та оборони важливих державних об'єктів, перелік яких установлювався Кабінетом Міністрів України, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю [232]. При цьому, якщо до 1999 р. основу внутрішніх військ складали з'єднання та військові частини з охорони установ виконання покарань, то на час передачі своїх повноважень правонаступникові у березні 2014 р.

основу цих військових формувань становили з'єднання та військові частини, основним завданням яких була участь в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю.

Національну гвардію України відновлено 13 березня 2014 р. (відповідно до Закону України “Про Національну гвардію України” від 13 березня 2014 р.) під час напруженої ситуації в АР Крим і східних регіонах України. Базою для її відновлення стали внутрішні війська МВС України, які перетворилися на військове формування з правоохоронними та службово-бойовими функціями.

Зауважимо, що чинне законодавство розрізняє поняття військового формування і правоохоронного органу. Зокрема, відповідно до абз. 13 ст. 1 Закону України “Про оборону України” від 6 грудня 1991 р. № 1932-ХІІ військове формування – це створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій [233]. Натомість, правоохоронні органи абз. 4 ст. 1 Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” від 19 червня 2003 р. № 975-IV визначаються як державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [234].

До головних правоохоронних функцій ми відносимо ті спеціальні функції державних органів, що безпосередньо пов'язані з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, забезпеченням публічної безпеки і порядку, а також запобіганням злочинності та протидією їй. Такими функціями потрібно вважати: превентивну та профілактичну діяльність; забезпечення публічної безпеки і порядку; оперативно-розшукову; досудове розслідування кримінальних правопорушень; здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення; судовий розгляд справ та ін. [235, с. 322–323].

Згідно зі ст. 2 Закону України “Про Національну гвардію України” (далі – Закон) основними функціями цього військового формування у структурі МВС є:

- захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом;
- охорона громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян;
- участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян;
- забезпечення охорони органів державної влади, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, участь у здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб;
- охорона ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;
- охорона спеціальних вантажів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;
- охорона дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні;
- охорона центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України;
- участь у здійсненні заходів, пов'язаних із припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також заходів щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав;
- участь у спеціальних операціях зі знешкодження озброєних злочинців, припиненні діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій на території України, а також у заходах, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності;
- участь у припиненні масових заворушень;
- участь у відновленні правопорядку у разі виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, розблокуванні або припиненні протиправних дій у разі захоплення важливих державних об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і

порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- участь у підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю та здоров'ю населення;

- участь у відновленні конституційного правопорядку у разі здійснення спроб захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, у відновленні діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

- участь у ліквідації наслідків надзвичайних або кризових ситуацій на об'єктах, що нею охороняються;

- участь у здійсненні заходів правового режиму воєнного стану;

- участь у виконанні завдань територіальної оборони;

- оборона важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів, переліки яких визначаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України;

- участь у припиненні групових протиправних дій осіб, узятих під варту, засуджених, а також ліквідації наслідків таких дій в установах попереднього ув'язнення, виконання покарань.

Організація і порядок несення військової служби з охорони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів, а також права і обов'язки військовослужбовців, які залучаються для несення такої служби, визначаються відповідним статутом, що затверджується законом.

Порядок організації охорони Національною гвардією України ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, а також спеціальних вантажів встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Національна гвардія України є основним суб'єктом з припинення масових заворушень. При здійсненні заходів щодо припи-

нення масових заворушень Національна гвардія України координує діяльність сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій.

Організація діяльності Національної гвардії України з припинення масових заворушень, а також порядок її взаємодії під час виконання зазначеної функції з правоохоронними органами, іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування визначається Кабінетом Міністрів України.

У порядку та на підставах, визначених законами України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, військовослужбовці Національної гвардії України можуть залучатися до участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у складі національного персоналу або національного контингенту.

Національна гвардія України виконує покладені на неї завдання у взаємодії з правоохоронними органами, Збройними Силами України, Управлінням державної охорони України, іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, органами місцевого самоврядування, органами прокуратури, органами державної влади, громадськими об'єднаннями та релігійними організаціями, а також спільно з адміністрацією та режимними органами об'єктів, що охороняються, та населенням.

Відповідно до ст. 6 цього Закону військово-політичне та адміністративне керівництво Національною гвардією України здійснює Міністр внутрішніх справ України. При цьому військово-політичне керівництво цим формуванням полягає в діяльності, спрямованій на забезпечення реалізації державної політики у сфері діяльності Національної гвардії України, політичних та стратегічних цілей, принципів і напрямів її розвитку, а адміністративне керівництво – в діяльності, спрямованій на всебічне забезпечення життєдіяльності Національної гвардії України, її функціонування та розвитку з метою виконання основних завдань державної політики у сфері її діяльності.

Згідно зі ст. 6¹ Закону під час дії воєнного стану Національна гвардія України для виконання завдань з оборони держави підпорядковується Міністерству оборони України.

Згідно зі ст. 7 Закону Командувач Національної гвардії України здійснює безпосереднє військове керівництво Національною

гвардією України, що полягає в діяльності, спрямованій на здійснення заходів щодо розвитку Національної гвардії України, її технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення, визначення основ її застосування, а також управління нею. Командувач призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента України.

Водночас слід зауважити, що у п. 2 ч. 3 “Прикінцевих та перехідних положень” Закону України “Про Національну гвардію України” наголошується: “Національна гвардія України продовжує виконувати завдання з конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі, у тому числі під час їх екстрадиції, а також забезпечувати охорону осіб, які тримаються під вартою, під час судових засідань у судах, перелік яких визначається Міністром внутрішніх справ України, до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів у частині забезпечення виконання зазначених завдань” [206].

2.4. Нормативно-правове забезпечення взаємодії суб’єктів системи Міністерства внутрішніх справ України в умовах реформування

Будь-яка суспільна діяльність, як справедливо підкреслює О. Бабінова, завжди має спиратися на відповідне законодавство [236]. Досліджуючи процес взаємодії в системі МВС України, розглянемо існуючу нормативно-правову базу із зазначеного питання.

Характеризуючи нормативно-правове забезпечення взаємодії в системі МВС України, варто наголосити, що першоджерелом та основоположним нормативно-правовим актом, що регулює загальні засади діяльності органів державної влади (у тому числі й органів системи МВС України), безперечно слід вважати Конституцію України [33], яка є найважливішим нормативним документом Української держави та невід’ємною складовою сучасної законодавчої системи, що закріплює основоположні аспекти функціонування країни.

Положення Основного Закону України знайшли своє відображення безпосередньо в нормах, закріплених у законодавчих та підзаконних актах, що регулюють діяльність як Міністерства

внутрішніх справ України взагалі, так і органів системи МВС України зокрема. Приміром, взаємодія, як один із основоположних принципів діяльності саме територіальних органів міністерств (зокрема, МВС) та інших центральних органів виконавчої влади (зокрема тих, що належать до сфери управління МВС), закріплена постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 25 травня 2011 р. № 563, де у п. 8 зазначено, що територіальні органи під час виконання покладених на них завдань взаємодіють з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [237].

Необхідно зазначити, що взаємодія, як одна з умов ефективного виконання безпосередньо Міністерством внутрішніх справ покладених на нього обов'язків, закріплена і в Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженому постановою КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 878. Так, у даному нормативно-правовому акті зазначається, що МВС у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також з підприємствами, установами та організаціями [62].

Одним із основних нормативно-правових актів, що визначає організаційні та процедурні питання взаємодії МВС України з Національною поліцією України, Державною міграційною службою України, Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Державною службою України з надзвичайних ситуацій, діяльність яких спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ України, у процесі формування та реалізації державної політики у відповідних сферах, є Порядок взаємодії МВС України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України,

затверджений наказом МВС України від 25 листопада 2016 р. № 1250 [238].

Слід зазначити, що цей Порядок спрямовано на забезпечення узгодженості, плановірності та цілісності формування державної політики, а також ефективності її реалізації у сферах охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, надання поліцейських послуг, міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності. Відповідальним за взаємодію з НПУ, ДМС, Адміністрацією Держприкордонслужби та ДСНС є Департамент формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу МВС.

Зазначений порядок структурно складається з 10 розділів, що містять положення щодо: підготовки проектів законів України, актів Президента України та КМУ; погодження проектів нормативно-правових актів, розроблених іншими органами державної влади; підготовки пропозицій до закону України, що надійшов на підпис Президентіві України; експертизи законопроектів; розроблення проектів нормативно-правових актів МВС та проектів наказів міжвідомчого характеру; скасування актів; визначення пріоритетних напрямів та планування діяльності НПУ, ДМС, Адміністрації Держприкордонслужби та ДСНС; контроль за реалізацією НПУ, ДМС, Адміністрації Держприкордонслужби та ДСНС та її територіальними органами державної політики у відповідних сферах; порядок обміну інформацією між МВС та НПУ, ДМС, Адміністрації Держприкордонслужби та ДСНС.

Підвалини співпраці та взаємодії поліції (як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ) з іншими суб'єктами суспільних відносин встановлюють Закон України "Про Націо-

нальну поліцію” та Положення про Національну поліцію. Так, відповідно до:

- ст. 5 Закону України “Про Національну поліцію” поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів [96];

- п. 8 Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 877, Національна поліція (далі – НПУ) під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними КМУ, органами місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями [239].

Національна гвардія України як військово формування з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України, відповідно до п. 5 ст. 4 Закону України від 13 березня 2014 року № 876-VII “Про Національну гвардію України”, також виконує покладені на неї завдання у взаємодії з правоохоронними органами, Збройними Силами України, Управлінням державної охорони України, іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, органами місцевого самоврядування, органами прокуратури, органами державної влади, громадськими об’єднаннями та релігійними організаціями, а також спільно з адміністрацією та режимними органами об’єктів, що охороняються, та населенням [206].

Порядок організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України у сфері забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку визначений наказом МВС України від 10 серпня 2016 р. № 773 [240], згідно з яким взаємодія між НГУ та НПУ здійснюється шляхом:

- спільного патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських та річкових портів, інших публічних (громадських) місць;

– забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових та спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона;

– проведення спільних заходів із метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць.

Відповідно до п. 3 Порядку до забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку залучаються:

– від Національної гвардії України – військові частини (підрозділи), на які покладено функції з охорони громадського порядку (далі – військові частини НГУ);

– від Національної поліції України – територіальні органи Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях і місті Києві, їх відокремлені підрозділи (далі – органи поліції).

Під час виконання зазначених завдань особовий склад військових частин (підрозділів) НГУ перебуває в оперативному підпорядкуванні керівника органу поліції або особи, яка виконує його обов'язки. З урахуванням оперативної обстановки район виконання завдань (маршрут патрулювання, пост, квадрат) визначається керівником (заступником керівника) органу поліції за погодженням з командиром (заступником командира) військової частини НГУ. Перед заступанням на службу керівник органу поліції або уповноважена ним особа проводить інструктаж особового складу, задіяного до виконання вищезазначених завдань, організовує взаємодію, забезпечує зв'язок та здійснює контроль за несенням служби.

Про прийняте рішення начальник територіального управління НГУ письмово інформує командувача НГУ з метою подальшого проведення заходів контролю за виконанням покладених службово-бойових завдань. У письмовому запиті щодо виділення сил та засобів НГУ вказуються мета залучення військовослужбовців, їх кількість, необхідні засоби індивідуального захисту та спеціальні засоби, озброєння, вогнепальна зброя, бойова техніка, інші матеріально-технічні засоби, час, місце прибуття, відповідальна посадова особа територіального органу поліції, яка здійснює контроль за несенням служби.

У разі раптового загострення оперативної обстановки керівники головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях і місті Києві з метою своєчасного реагування на загрози публічній (громадській) безпеці і порядку або припинення їх порушення звертаються до начальника територіального управління НГУ в межах його зони відповідальності (оперативного реагування) з усним запитом про залучення сил та засобів військових частин НГУ. Запит у найкоротший строк (не пізніше 24 годин із початку несення служби) оформляється письмово та надсилається в установленому порядку до територіального управління НГУ.

Про необхідність залучення додаткових сил і засобів з інших оперативно-територіальних об'єднань НГУ для виконання вищезазначених завдань керівники головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях і місті Києві доповідають Голові Національної поліції України, який звертається до Міністра внутрішніх справ України з клопотанням про додаткове виділення сил та засобів НГУ. Остаточне рішення щодо додаткового виділення сил та засобів НГУ приймається Міністром внутрішніх справ України [240].

Основи взаємодії Адміністрації Державної прикордонної служби (як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ) під час реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні з іншими суб'єктами суспільних відносин встановлює низка нормативно-правових актів, серед яких основне місце посідають такі:

Закон України “Про державний кордон” від 4 листопада 1991 р. № 1777-ХІІ, у ч. 1 ст. 27¹ (Взаємодія в охороні державного кордону), якого закріплено положення, що Державна прикордонна служба України в межах встановлених законодавством повноважень координує діяльність державних органів, які здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України [241];

Закон України “Про Державну прикордонну службу України” від 3 квітня 2013 р. № 661-IV, який у ст. 3 встановлює, що одним із основних принципів діяльності Держприкордонслужби є,

зокрема, взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями при здійсненні покладених на Держприкордонслужбу України завдань. Крім того, ст. 19 цього Закону визначає, що на Держприкордонслужбу України відповідно до визначених законом завдань покладається, зокрема: припинення у взаємодії з відповідними правоохоронними органами збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні України (п. 2 ч. 1 ст. 19); здійснення самостійно або у взаємодії з органами Національної поліції і органами Служби безпеки України в межах контрольованих прикордонних районів контролю за дотриманням іноземцями та особами без громадянства, а також біженцями, особами, які потребують додаткового захисту, та особами, яким надано притулок в Україні, установлених правил перебування на її території (п. 16 ч. 1 ст. 19); участь у межах своєї компетенції у взаємодії з органами Служби безпеки України, органами Національної поліції та іншими правоохоронними органами у боротьбі з тероризмом і виконанні інших покладених на них завдань (п. 20 ч. 1 ст. 19). Також п. 33 ст. 20 передбачає відповідні права Державної прикордонної служби України, серед яких варто виділити право у взаємодії з органами доходів і зборів та іншими державними органами здійснювати заходи щодо недопущення незаконного переміщення через державний кордон України вантажів, стосовно яких законодавством встановлено заборони і обмеження, вилучати такі вантажі в разі здійснення спроби переміщення їх через державний кордон України або самостійно в ході проведення оперативно-розшукових заходів та передавати їх за призначенням у встановленому порядку [218];

Положення про Адміністрацію Держприкордонслужби України, затверджене постановою КМУ від 16 жовтня 2014 р. № 233, яке у п. 4 передбачає, що Адміністрація Держприкордонслужби відповідно до покладених на неї завдань: здійснює оперативно-розшукову діяльність та контроль за її провадженням органами Держприкордонслужби, взаємодіє в межах своєї компетенції з іншими органами, що провадять таку діяльність; підтримує в установленому порядку взаємодію з компетентними органами та військовими формуваннями іноземних держав, міжнародними організаціями з питань охорони державного кордону, протидії

незаконній міграції, незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, транскордонній злочинності, контрабандній діяльності. Крім того, п. 8 Положення закріплює, що Адміністрація Держприкордонслужби в процесі виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними КМУ, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами і організаціями. Також, п. 11 Положення визначив повноваження Голови Держприкордонслужби, зокрема, щодо забезпечення взаємодії Адміністрації Держприкордонслужби з визначеним Міністром внутрішніх справ структурним підрозділом в апараті МВС [221];

Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України, затверджене наказом МВС України від 15 квітня 2016 р. № 311, згідно з п. 10 якого визначено, що виконуючи завдання з охорони державного кордону України, відділ прикордонної служби взаємодіє з підрозділами Збройних Сил України, Національної гвардії України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, правоохоронних органів, контрольних органів і служб у пунктах пропуску (пунктах контролю, контрольних пунктах в'їзду-виїзду), органами державної влади та місцевого самоврядування, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону, що виконують завдання на ділянці відповідальності відділу прикордонної служби, а також підрозділами прикордонної охорони суміжних держав у порядку і на засадах, установлених законодавством України. Крім того, до основних завдань відділу прикордонної служби згідно з п. 3 Розділу II Положення належить, зокрема: у взаємодії з підрозділами Збройних Сил України, Національної гвардії України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, правоохоронних органів припиняти збройні конфлікти та інші провокації на державному кордоні України, брати участь у відбитті вторгнення або нападу на територію України збройних сил іншої держави або груп держав; самостійно та у взаємодії з

підрозділами Служби безпеки України, Збройних Сил України, правоохоронних органів брати участь у боротьбі з тероризмом. Також, підп. 7 п. 5 Розділу III Положення визначає, що начальник відділу прикордонної служби відповідає, зокрема, за підтримання взаємодії з підрозділами Збройних Сил України, Національної гвардії України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, правоохоронних органів, контрольних органів і служб у пунктах пропуску (пунктах контролю, контрольних пунктах в'їзду-виїзду), органами державної влади, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону, а також підрозділами прикордонної охорони суміжних держав, якщо це передбачено законодавством України та міжнародними договорами [242].

До того ж слід підкреслити, що окремим наказом Адміністрації Держприкордонслужби України від 9 червня 2011 р. № 412 затверджений Порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби у разі виявлення в пунктах пропуску через державний кордон України осіб, стосовно яких є доручення правоохоронних і розвідувальних органів, та порядок взаємодії органів охорони державного кордону з правоохоронними і розвідувальними органами [243].

Також наказом МВС України від 16 лютого 2017 року № 128 затверджена Інструкція про порядок взаємодії між посадовими особами підрозділів Держприкордонслужби України та територіальних органів Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в місцях значного скупчення транспортних засобів перед пунктами пропуску через державний кордон України, яка визначає порядок взаємодії посадових осіб зазначених органів щодо впорядкування черговості заїзду транспортних засобів у пункти пропуску через державний кордон України (далі – пункти пропуску), забезпечення безпеки дорожнього руху та громадської безпеки в місцях значного скупчення транспортних засобів (понад 50 автомобілів) у зонах сервісного обслуговування перед пунктами пропуску. Зазначена взаємодія здійснюється шляхом визначення механізму послідовності дій між посадовими особами цих органів з урахуванням оперативності та злагодженості таких дій під час стримування транспортних засобів у разі їх скупчення в зонах сервісного обслуговування перед пунктами пропуску [244].

Основні аспекти взаємодії Державної міграційної служби України як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ, під час реалізації 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, передбачені Положенням про Державну міграційну службу України, затвердженим постановою КМУ від 20 серпня 2014 р. № 360. Так, п. 8 Положення визначає, що ДМС України під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними,дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними КМУ, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями. Крім того, підп. 17 п. 10 Положення закріплює основні повноваження Голови ДМС України, зокрема, щодо забезпечення взаємодії ДМС з визначеним Міністром внутрішніх справ структурним підрозділом Міністерства [245].

Що стосується Державної служби України з надзвичайних ситуацій як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ, під час реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності, то варто зазначити, що питання щодо взаємодії ДСНС з іншими органами (у тому числі що належать до сфери управління МВС), перш за все, нормативно закріплені Положенням про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженим постановою КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1052. Так відповідно до п. 8 Положення ДСНС під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними

Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними КМУ, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами, організаціями. Крім того, підп. 7 п. 11 Положення регламентує повноваження Голови ДСНС, зокрема щодо забезпечення взаємодії ДСНС з визначеним Міністром внутрішніх справ структурним підрозділом МВС, відповідальним за взаємодію з ДСНС [222].

Окремо, на нашу думку, слід звернути увагу на порядок взаємодії між ДСНС, НПУ та НГУ в сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події, затверджений відповідною Інструкцією, що схвалена наказом МВС України від 22 серпня 2016 р. № 859 [246]. Відповідно до п. 3 Розділу I Інструкції встановлені такі форми взаємодії:

- обмін інформацією про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій у різних регіонах країни;
- проведення спільних оперативних нарад Голови ДСНС або його заступників з Головою (заступниками) Національної поліції України та Командувачем (заступниками) Національної гвардії України, керівників територіальних органів ДСНС із керівниками територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів Національної поліції України (далі – територіальні органи Національної поліції України) та оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України;
- здійснення спільних заходів за планами взаємодії органів управління та сил цивільного захисту в разі виникнення надзвичайної ситуації, що розробляються на регіональних і місцевих рівнях.

Зазначена взаємодія згідно з п. 4 Розділу I Інструкції здійснюється:

- на державному рівні між апаратом ДСНС, апаратом центрального органу управління Національної поліції України та головним органом військового управління Національної гвардії України;
- на регіональному рівні між територіальними органами ДСНС, територіальними органами Національної поліції України

та органами військового управління оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України;

– на місцевому рівні між підрозділами ДСНС, відділами (відділеннями) в районах, містах, районах у містах Національної поліції України та військовими частинами Національної гвардії України.

Розділ II Інструкції закріплює положення щодо організації та здійснення спільних заходів, які складаються з:

1) етапу попередньої підготовки, на якому сторонами, що взаємодіють, здійснюються:

– розроблення планів взаємодії на регіональному та місцевому рівнях;

– взаємне інформування;

– визначення обсягів і послідовності спільних дій при ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, пожежі та небезпечної події;

– узгодження порядку управління і взаємодії підрозділів при виконанні спільних завдань, а також питань матеріально-технічного забезпечення

2) етапу оперативної підготовки, на якому сторонами, що взаємодіють, здійснюються:

– спільне визначення місць розташування, зустрічі особового складу й порядку здійснення спільних заходів, пов'язаних із запобіганням виникненню та ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій;

– оцінка обстановки на місці загрози або виникнення надзвичайної ситуації, пожежі або небезпечної події, стану і можливостей наявних сил і засобів;

– визначення керівника спільних заходів за погодженням з керівниками сторін, що взаємодіють;

– визначення необхідності залучення інших додаткових сил і засобів Національної поліції України та Національної гвардії України до проведення дій із запобігання виникненню та ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, пожежі та небезпечної події, послідовності здійснення спільних заходів;

– залучення сил та засобів, необхідних для здійснення спільних заходів.

Сторони, що взаємодіють, виконують такі завдання:

1. ДСНС у межах компетенції:

– інформує Національну поліцію України та Національну гвардію України про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій на державному, регіональному та місцевому рівнях;

– здійснює заходи щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій, у тому числі в межах компетенції на об'єктах Національної поліції України та Національної гвардії України, відповідно до розроблених планів взаємодії;

– виконує аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи;

– проводить пошук і рятування людей на уражених об'єктах і територіях, надає екстрену медичну допомогу особам, які перебувають у небезпечному для життя й здоров'я стані, на місці події, сприяє їх евакуації до закладів охорони здоров'я;

– здійснює інші заходи, передбачені законодавством.

2. Національна поліція України в межах компетенції:

– інформує ДСНС на державному, регіональному та місцевому рівнях про ознаки загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій;

– надає в межах, визначених законом, послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;

– у межах повноважень, передбачених законом, організовує та здійснює заходи щодо рятування людей, забезпечення їх безпеки, охорони майна в разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф та ліквідації їх наслідків;

– уживає заходів щодо забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

– регулює дорожній рух та здійснює контроль за додержанням Правил дорожнього руху, затверджених постановою КМУ від 10 жовтня 2001 р. № 1306 [247], його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;

– здійснює супроводження транспортних засобів у випадках, передбачених законом;

– уживає всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали

внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їх життя чи здоров'я;

- здійснює контроль у межах компетенції, визначеної законом, за додержанням вимог режиму радіаційної безпеки в спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення;

- сприяє забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації в разі їх оголошення на всій території України або в окремих місцевостях;

- уживає заходів для визначення осіб, які не здатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе, установлює особу за невпізнаним трупом;

- надає допомогу органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у відселенні людей з місць, небезпечних для проживання, проведенні евакуації населення;

- бере участь у здійсненні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій;

- надає дозвіл підрозділам Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту на доступ (у встановленому порядку) на територію об'єктів Національної поліції України для запобігання виникненню або ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій;

- здійснює інші заходи, передбачені законодавством.

3. Національна гвардія України в межах компетенції:

- здійснює інформування ДСНС на державному, регіональному та місцевому рівнях про ознаки загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій;

- надає допомогу в ліквідації наслідків природних, техногенних, екологічних катастроф;

- бере участь у ліквідації наслідків надзвичайних або кризових ситуацій на об'єктах, що охороняються підрозділами Національної гвардії України;

- бере участь у підтримці і відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;

– надає дозвіл підрозділам Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту на в'їзд на територію об'єктів, що охороняються Національною гвардією України, для запобігання виникненню або ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій;

– здійснює інші заходи, передбачені законодавством.

Обмін інформацією здійснюється на державному, регіональному та місцевому рівнях між черговими та диспетчерськими службами з метою організації своєчасного вжиття заходів оперативного реагування в разі загрози або виникнення надзвичайної ситуації, пожежі та небезпечної події:

– на державному рівні – між оперативно-черговою службою державного центру управління в надзвичайних ситуаціях ДСНС, черговою частиною Департаменту організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НПУ і службою оперативних чергових Управління командних пунктів штабу Головного управління НГУ телефоном протягом 5 хвилин та письмовим підтвердженням на адресу електронної пошти або факсом протягом 30 хвилин;

– на регіональному рівні – між оперативно-координаційними центрами територіальних органів ДСНС, черговими службами органів НПУ та оперативно-черговими службами НГУ;

– на місцевому рівні – між підрозділами ДСНС, відділами (відділеннями) в районах, містах, районах у містах НПУ та військовими частинами НГУ [246].

До того ж варто зауважити, що наказом МВС України від 31 жовтня 2016 р. № 1129 була затверджена Інструкція про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану [248], яка визначає порядок взаємодії головних управлінь НПУ в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях та м. Києві (далі – ГУНП) і міжрегіональних територіальних органів НПУ, а також їх структурних та відокремлених підрозділів при реагуванні на надзвичайні ситуації, проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, відпрацюванні та уведенні в дію планів реагування на надзвичайні ситуації та/або при виконанні визначених законодавством

України службових завдань у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, а також виконанні завдань територіальної оборони та цивільного захисту в особливий період. Так, згідно з п. 8 Розділу I Інструкції у разі підготовки до здійснення спеціальних службових завдань начальник територіального органу поліції організовує взаємодію задіяних органів і підрозділів шляхом:

1) оперативного обміну інформацією щодо підготовки до виконання спеціальних службових завдань органами і підрозділами поліції;

2) проведення спільних оперативних нарад керівного складу територіальних органів поліції та відокремлених підрозділів міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України, участі у проведенні нарад відповідних органів управління державних адміністрацій, координаційних груп Антитерористичного центру при регіональних органах Служби безпеки України, військових комісаріатів тощо (далі – місцеві органи управління) з питань підготовки до виконання спеціальних службових завдань;

3) здійснення спільних заходів з виконання спеціальних службових завдань;

4) проведення спільних тренувань, навчань і занять за взаємоузгодженими планами з виконання спеціальних службових завдань відповідно до Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 р. № 444;

5) регулярного обміну (коригування, уточнення) розрахунками (розрахунків) сил та засобів, що залучаються до спільного виконання спеціальних службових завдань, та іншою необхідною інформацією для взаємодії і взаємного інформування;

6) здійснення інших заходів, передбачених чинним законодавством.

Відповідно до рівнів функціонування єдиної державної системи цивільного захисту взаємодія здійснюється:

1) на регіональному рівні (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь) – між відповідними ГУНП та міжрегіональними територіальними органами Національної поліції України;

2) на місцевому рівні – між відокремленими підрозділами міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України і відокремленими підрозділами ГУНП.

Розділ II Інструкції безпосередньо закріплює основні завдання органів і підрозділів поліції у зазначеній сфері. Так, відокремлені підрозділи міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України в межах своєї компетенції:

1) інформують територіальні органи поліції та їх відокремлені підрозділи (за місцем дислокації) про виявлені ознаки загрози виникнення або повідомляють їм інформацію про реальне виникнення надзвичайних ситуацій та можливі передумови виникнення підстав для виконання спеціальних службових завдань;

2) забезпечують за напрямками діяльності участь в охороні публічного порядку, забезпечують безпеку дорожнього руху, охорону в установленому порядку об'єктів державної, комунальної та приватної власності, протидію злочинності та участь у виконанні завдань територіальної оборони;

3) надають допомогу місцевим органам державної влади, органам місцевого самоврядування, органам військового управління, територіальним органам поліції у проведенні відселення людей з місць, небезпечних для проживання;

4) беруть участь у забезпеченні реалізації спеціального перепускного режиму на межах районів виникнення надзвичайних ситуацій (пожеж, радіоактивного, хімічного, бактеріологічного (біологічного) зараження), районів проведення антитерористичних заходів, а також під час їх ліквідації і супроводження аварійно-рятувальної та іншої спеціальної техніки до осередків зон надзвичайних ситуацій;

5) організовують у межах компетенції регулювання дорожнього руху на маршрутах евакуації, охорону публічного порядку на збірних та приймальних евакуаційних пунктах, пунктах посадки (висадки) на маршрутах евакуації і в районах (пунктах) розміщення евакуйованого населення;

6) планують та здійснюють необхідні заходи щодо захисту життя і здоров'я поліцейських від негативних чинників надзвичайних ситуацій;

7) здійснюють заходи щодо посилення охорони та уведення в дію (за необхідності за окремим наказом) планів оборони адмінбудівель відокремлених підрозділів міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України;

8) здійснюють інші заходи, передбачені законодавством України.

У свою чергу, ГУНП в межах своєї компетенції:

1) інформують міжрегіональні територіальні органи Національної поліції України про загрозу виникнення або про реальне виникнення надзвичайних ситуацій та можливі передумови виникнення особливих умов діяльності, у тому числі про отриману від місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління інформацію;

2) доводять до міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України результати прогнозу обстановки на території обслуговування, наявну інформацію про стан та перспективи розвитку надзвичайних ситуацій і стан роботи з ліквідації їх наслідків;

3) у межах повноважень вживають першочергові заходи з метою попередження поширення надзвичайних ситуацій та мінімізації їх негативних наслідків;

4) організують здійснення із залученням сил і засобів міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України спеціальних службових завдань щодо:

- охорони публічної безпеки і порядку у громадських місцях, місцях масового перебування населення, на евакуаційних пунктах, маршрутах евакуації та в районах (пунктах) розміщення евакуйованого населення;

- охорони матеріальних і культурних цінностей в разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф та ліквідації їх наслідків, а також при проведенні евакуації;

- дотримання у межах компетенції спеціальних режимів перевезень автомобільними дорогами та режимів допуску до зон надзвичайних ситуацій та районів проведення антитерористичних заходів, а також супроводження аварійно-рятувальної та іншої спеціальної техніки до осередків зон надзвичайних ситуацій;

- охорони режимно-обмежувальних і карантинних зон навколо осередків радіоактивного, хімічного, бактеріологічного (біологічного) зараження, районів проведення антитерористичних операцій, під час ліквідації їх наслідків, а також обмеження у встановленому порядку допуску населення до небезпечних зон;

- планування та здійснення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху та регулювання дорожнього руху на маршрутах евакуації;

– надання допомоги місцевим органам державної влади та органам місцевого самоврядування у проведенні відселення людей з місць, небезпечних для проживання;

– посилення охорони та уведення в дію (за необхідності за окремим наказом) планів оборони адмінбудівель органів та підрозділів поліції;

5) планують та здійснюють необхідні заходи щодо захисту життя і здоров'я поліцейських від негативних чинників надзвичайних ситуацій;

6) планують та здійснюють передбачені планами заходи участі у територіальній обороні;

7) здійснюють інші заходи, передбачені законодавством України.

Розділ III Інструкції закріплює положення щодо організації та здійснення спільних заходів, які складаються з:

1) етапу попередньої підготовки, на якому сторонами, що взаємодіють, здійснюються:

– розроблення планів та інших необхідних документів щодо взаємодії (інструкцій, регламентів, табелів, схем взаємодії, телефонних довідників);

– визначення місць спільного прибуття, подальшого розташування поліцейських, що проходять службу в складі різних підрозділів, обсягів, послідовності й порядку спільного виконання спеціальних службових завдань;

– узгодження порядку управління і взаємодії підрозділів при спільному виконанні спеціальних службових завдань, а також питань планування та здійснення усіх необхідних видів забезпечення виконання таких заходів;

– проведення заходів із резервування (визначення (ідентифікація), підготовка, навчання, інструктаж, визначення необхідного резерву або ешелонування) сил і засобів для виконання завдань, пов'язаних з виконанням спеціальних службових завдань;

– розроблення і здійснення інших необхідних заходів щодо підготовки до взаємодії відокремлених підрозділів територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів поліції;

2) етапу безпосередньої (оперативної) підготовки здійснюються:

– оцінка оперативної обстановки, стану, готовності і можливостей наявних сил і засобів;

- визначення керівника для оперативного управління спільними діями при виконанні спеціальних службових завдань;
- визначення необхідності залучення додаткових сил Національної поліції України до виконання спеціальних службових завдань, початку й послідовності спільного здійснення таких завдань;
- виділення техніки та засобів, необхідних для здійснення спільних заходів.

Згідно з Розділом IV Інструкції передача інформації здійснюється шляхом обміну нею (у телефонному режимі, електронними повідомленнями, факсограмами) між:

1) ситуаційними відділами (черговими частинами) управлінь організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування ГУНП та підрозділами (у тому числі відокремленими) міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України – на регіональному рівні (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь);

2) черговою службою відокремлених підрозділів ГУНП та відокремленими підрозділами міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України – на місцевому рівні.

Для організації обміну оперативною інформацією для оперативних чергових (диспетчерів, відповідальних) завчасно розробляються необхідні інструкції, регламенти, телефонні довідники та організуються канали прямого зв'язку та обміну мультимедійною інформацією з використанням можливостей Єдиної цифрової відомчої телекомунікаційної мережі МВС. Про зміни контактних даних взаємодіючих органів та підрозділів або про зміни у конкретних показниках залучених сил і засобів взаємодіючі органи і підрозділи негайно інформують про це один одного. Перевірка (коригування) інструкцій, регламентів, телефонних довідників тощо проводиться щокварталу визначеними відповідальними особами.

У випадку оперативного підпорядкування сил міжрегіональних територіальних підрозділів НПУ начальниками територіальних органів поліції також завчасно визначаються питання забезпечення цих сил озброєнням, боєприпасами, засобами індивідуального захисту, пально-мастильними матеріалами та іншими засобами, необхідними для виконання спеціальних службових завдань. Під час виконання спеціальних службових завдань до складу органів

оперативного управління (ситуаційних (кризових) центрів, штабів з ліквідації надзвичайних ситуацій) залучаються представники відокремлених підрозділів міжрегіональних територіальних органів НПУ, сили яких беруть участь у виконанні зазначених заходів. Безпосередня взаємодія організовується між відповідними керівниками, які визначені відповідальними за її організацію від взаємодіючих органів і підрозділів поліції. У випадку визначення керівника для спільного здійснення службових завдань, пов'язаних з ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій та діями в особливих умовах, за погодженням з керівниками сторін, що взаємодіють, порядок, форми, терміни та обсяг взаємодії визначає цей керівник [248].

Окрім вищезазначених нормативно-правових актів правовими засадами взаємодії в системі МВС України можна вважати також:

- Порядок організації діяльності міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади в регіонах, затверджений постановою КМУ від 26 травня 2010 р. № 362, який визначає вимоги до організації діяльності та механізм взаємодії міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади (у тому числі й органів системи МВС України) під час здійснення робочих поїздок до регіонів, за якими закріплені відповідні міністерства, інші центральні органи виконавчої влади [249];

- Порядок взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, затверджений постановою КМУ від 22 серпня 2012 р. № 783, визначає механізм взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми (серед яких не останнє місце посідають органи системи МВС України), процедуру здійснення ними заходів щодо надання допомоги та захисту осіб, які постраждали від торгівлі людьми [250];

- Інструкція з організації взаємодії підрозділів Експертної служби МВС із територіальними органами з надання сервісних послуг МВС, затверджена наказом МВС України від 18 січня 2016 р. № 28 [251];

- Порядок взаємодії територіальних органів та підрозділів Національної поліції України під час організації охорони об'єктів органами поліції охорони, затверджений наказом МВС України від 8 листопада 2016 р. № 1175 [252];

- Інструкція про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, затверджена наказом МВС України від 10 серпня 2016 р. № 772 тощо.

Також слід наголосити на тому, що ефективність взаємодії багато в чому залежить від якості інформації, яка опосередковує цей процес, та швидкості її пересування всередині механізму взаємодії. Чинними законами та підзаконними нормативно-правовими актами закріплюються права кожної зі сторін отримувати необхідну для здійснення їхніх функцій інформацію як одна від одної, так і від інших суб'єктів суспільних відносин.

Зокрема Положенням про Міністерство внутрішніх справ передбачено, що МВС відповідно до покладених на нього завдань:

- здійснює інформаційну взаємодію з іншими державними органами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями (підп. 18 п. 4 Положення);

- має право отримувати в установленому порядку безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали; користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами (підп. 2 і 4 п. 6 Положення).

Крім того, відповідно до підп. 3 п. 11 Положення Міністр спрямовує та координує діяльність визначених Кабінетом Міністрів України центральних органів виконавчої влади, зокрема, встановлює порядок обміну інформацією між МВС та центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, періодичність її подання [62].

Також, п. 2 ст. 9 Закону України “Про Національну поліцію” передбачено, що поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Крім того, ст. 25 цього Закону визначає повноваження поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення,

а саме, здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями [96]. Відповідно до підп. 2 п. 6 Положення про Національну поліцію для виконання покладених на поліцію завдань вона має право, зокрема, одержувати в установленому законодавством порядку від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань [96].

Крім того, з метою підвищення рівня захисту державних інформаційних ресурсів в інформаційних та телекомунікаційних системах постановою КМУ від 16 листопада 2002 р. № 1772 був затверджений Порядок взаємодії органів виконавчої влади з питань захисту державних інформаційних ресурсів в інформаційних та телекомунікаційних системах [253].

Не менш важливу роль у зазначеній сфері відіграють такі нормативно-правові акти, як:

- Положення про систему електронної взаємодії органів виконавчої влади, затверджене постановою КМУ від 18 липня 2012 р. № 670, яке визначає загальні засади створення, впровадження та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (у тому числі й органів системи МВС України) [254];

- Порядок організації доступу до інформаційних ресурсів під час інформаційної взаємодії між Міністерством внутрішніх справ України, Державною міграційною службою України та Державною прикордонною службою України, затверджений наказом МВС України від 26 вересня 2013 р. № 920 [255];

- Інструкція про порядок взаємного використання систем відеоспостереження Служби безпеки України, Управління державної охорони України, Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України, затверджена спільним наказом Служби безпеки України, Управління державної охорони України та МВС України від 12 вересня 2016 р. № 475/265/917 [256].

Отже, викладене вище дає підстави стверджувати, що на сьогодні взаємодія в системі МВС України здійснюється завдяки чинному національному законодавству, що складає структуровану

систему відповідних нормативно-правових актів, а саме: Конституцію України, закони України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також відомчі накази МВС України та інших центральних органів виконавчої влади. У зв'язку з цим вважаємо, що правові норми, які регулюють окремі аспекти взаємодії в системі МВС України, доцільно класифікувати залежно від джерел походження на правові норми, що: 1) закріплені в законах України. Вони встановлюють та регулюють найважливіші аспекти взаємодії в системі МВС України; 2) містяться в постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер і деталізують положення законів України; 3) відображені у наказах та інших відомчих нормативно-правових актах, які конкретизують норми права більш загального характеру з метою регулювання правовідносин у сфері взаємодії в системі МВС України та створюють механізми їх реалізації.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

1. Донедавна навіть вперше введені в науковий обіг матеріали тлумачилися однобоко, фрагментарно і заідеологізовано. Ця тема, незважаючи на її наукову та практичну актуальність, недостатньо вивчалась у вітчизняній історіографії.

Об'єктивне вивчення історії організації та діяльності органів внутрішніх справ було ускладнене для науковців з огляду на особливий правовий статус і місце, яке вони займали в механізмі радянської держави, переважно каральний характер їхньої професійної діяльності, максимально утаємниченої від суспільного контролю. Досі мають місце засекречення документів, що стосуються різних питань їх організації, діяльності та правового забезпечення. Зрештою, закритість і обмеженість джерел, особливо архівних спецфондів, численні фальсифікації, масові регулярні вилучення та знищення цінних архівних документів і матеріалів були цілеспрямованою політикою та політичною кон'юктурою, властивою для всього періоду існування радянського (авторитарного, тоталітарного) режиму.

Протягом жовтня 1917 – листопада 1920 р. в Україні радянська влада була встановлена лише в окремих місцях. Значна частина території України перебувала під владою Центральної Ради, Гетьманату, Директорії, і ці уряди не могли існувати без збройних органів, які виконували б функції міліції (наприклад, робітнича міліція Центральної Ради, варта Гетьманату, народна міліція Директорії)

Різні уряди, влада яких поширювалася на певну територію України у той або інший період – і Тимчасовий уряд Росії, і Центральної Рада, і Гетьманат, і Директорія, і Радянський уряд Росії і України, – в організації та діяльності міліції керувалися подібними та майже однаковими принципами. Різнилися ці принципи здебільшого за класовим підходом і класовими орієнтирами.

Практика діяльності МВС гетьманської доби свідчить, що практично за короткий термін (менше 8 місяців) в МВС вдалося вибудувати досконалу організаційно-штатну структуру, оптимальну структуру штатного апарату, здійснити чітке розмежування функцій центральних і місцевих органів, розподіл на підрозділи за галузями діяльності при забезпеченні їх взаємодії, ефективність

і швидкість кадрового комплектування. Все це, а також соціальний захист правоохоронців заслуговують на увагу для практичного використання тогочасного досвіду в сучасних умовах.

У ході революції 1917 р. в Росії та Україні розпочався процес ліквідації старої поліції і вперше утворилася робітничо-селянська міліція, а будувалася на ідеях побудови соціалістичного державно-правового та суспільного ладу через диктатуру пролетаріату. Становлення адміністративно-командної системи в СРСР перетворює систему НКВС на особливу “державу в державі” з притаманними їй в умовах тоталітаризму репресивно-каральними функціями.

Вивчення історії міліції в умовах кардинальних соціально-політичних змін, неодноразових спроб державотворення на території України, здійснюваних різними політичними силами, потім переходу до нової економічної політики з її елементами ринкової економіки та згорання непу, важливо проводити на регіональному рівні. Це створює можливість для детального дослідження правозастосовної практики, того, як особливості правового регулювання та організаційної будови відображалися безпосередньо на діяльності міліції в досліджуваній період. Створення міліції та організація діяльності міліції відбувалися в усіх регіонах України при однаковій правоохоронній націленості. Проте кожний регіон мав свої особливості, що характеризувалися матеріально-технічною базою, штатом співробітників, їх фаховим рівнем.

У пошуках нових форм і методів роботи, нової організаційної структури, нової системи управління міліцією мали місце певні прорахунки і помилки. Це спричинялося і тим, що удосконалення діяльності і структури робітничо-селянської міліції здійснювалося в складній обстановці безперервної гострої боротьби із внутрішніми і зовнішніми супротивниками. Аналіз становлення і розвитку робітничо-селянської міліції свідчить про те, що ці процеси були невід’ємною частиною розбудови держави і права на нових засадах, відбили всі недоліки і успіхи радянської влади досліджуваного періоду.

Упродовж 1917–1922 рр. відбувався пошук місця правоохоронних органів, у тому числі й міліції, в системі державних інституцій України, формувалися завдання, загальні принципи їх організації та діяльності. Цей процес опирався на досвід та нормативно-правову базу Радянської Росії. Створена українська норма-

тивна база лише дублювала і незначною мірою доповнювала відповідні нормативні акти РРФСР.

Трансформації системи органів внутрішніх справ у 20-ті роки зумовлювалися низкою обставин: зміною політичної обстановки, обсягу та характеру виконуваних функцій; специфікою фінансування органів державного управління; переведенням фінансування органів міліції на місцевий бюджет; відмовою від надзвичайщини в умовах нової економічної політики.

Незважаючи на вади правового забезпечення та організаційної структури, а також кадрової політики в органах радянської міліції, вона за основними напрямками діяльності (боротьба з бандитизмом, спекуляцією і незаконним виготовленням підакцизних товарів, із злочинами проти власності, охорона громадського порядку, боротьба з безпритульністю і дитячими правопорушеннями) певною мірою справлялася з покладеними на неї завданнями.

Проводячи аналогію діяльності міліції у різні історичні часи, варто зазначити таке:

1) як у 1919 р. держава не використовувала у робітничо-селянській міліції колишніх службовців поліції, так і тепер в умовах реформування багато досвідчених працівників міліції за результатами атестації були звільнені;

2) протягом усієї історії міліції постійно провадилися чистки – за часів Центральної Ради, Гетьманату, Директорії, радянської влади. У незалежній Україні такими “чистками” можна назвати люстрацію, “перегиби” під час атестації тощо;

3) у пошуках нових форм і методів роботи, нової організаційної структури, нової системи управління міліцією мали місце певні прорахунки і помилки. Прорахунки та помилки існують і при становленні Національної поліції України;

4) упродовж 1917–1922 рр. відбувався пошук місця правоохоронних органів, у тому числі й міліції в системі державних інституцій України, формувалися завдання, загальні принципи їх організації та діяльності. Цей процес опирався на досвід та нормативно-правову базу Радянської Росії. Те ж відбувається і в умовах сьогодення. Але сучасне нормотворення опирається на нормативно-правову базу західного зарубіжжя;

5) після чищення в органах міліції, що почалося ще у 1920 р., коли скороченню підлягали дезертири з фронту, які працювали в

міліції; колишні співробітники царської політичної поліції; політичні противники радянської влади; особи, позбавлені громадянських прав; особи, що “експлуатували чужу працю”; особи, що обіймали при старому режимі високі адміністративні посади; нездатні до несення служби за станом здоров’я, скороченим кваліфікованим спеціалістам необхідно було знайти заміну. Для цього треба було організувати планомірну підготовку нових кваліфікованих кадрів. З цією метою організовувалися курси червоних міліціонерів (курси підготовки рядового та молодшого командного складу міліції). Ці курси стали першими спеціальними навчальними закладами для підвищення фахового рівня працівників міліції. Для навчання на курсах червоних міліціонерів мобілізувалася сільська молодь.

Отже, з початку 20-х рр. наголос у кадровій роботі в органах міліції, зважаючи на політичну ситуацію у державі, поступово змінюється: від орієнтації переважно на кількісні показники до розуміння необхідності підвищення якості (професійних вмінь, навичок) особистого складу. Але внаслідок високої плинності кадрів та періодичних “чисток” проблема укомплектування органів міліції висококваліфікованими фахівцями зберігала свою гостроту та актуальність ще протягом тривалого часу.

У післявоєнні часи, коли в лавах міліції недокомплект становив 50 %, було прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на організаційне зміцнення міліції і професійну підготовку її особового складу. В УРСР створили мережу міжобласних і обласних учбових пунктів і курсів, а також республіканський центр з початкової підготовки й перепідготовки працівників міліції, здійснили спеціалізацію учбових підрозділів, зміцнили і розширили базу вищих і середніх спеціальних навчальних закладів, вечірньої і заочної форми навчання органів внутрішніх справ, які готували кадри вищої кваліфікації. У системі вищої освіти МВС створили фундаментальну науково-дослідну й експериментальну базу, що сприяла підготовці науковців вищої кваліфікації.

Разом із тим мали місце суттєві недоліки в організації і методичному забезпеченні навчального процесу вищих і середніх навчальних закладів. Серед викладацького складу чимало осіб не мали вищої наукової кваліфікації, педагогічного та практичного досвіду роботи. Низькою залишалася професійна підготовка і

правова культура рядового, молодшого і середнього начальницького складу міліції. Викликав занепокоєння стан службової дисципліни, законності й у цілому якісний склад кадрів.

Нині в підрозділах Національної поліції також відчувається брак кваліфікованих спеціалістів.

2. Аналіз правового регулювання діяльності органів міліції протягом радянської доби засвідчив, що воно не було послідовним і мало складний та суперечливий характер (спрямування основних зусиль держави, зокрема в особі її виконавчого органу – міліції, головним чином на охорону інтересів самої держави і стабілізацію правлячого режиму, намагання, певною мірою, перекласти захист прав і свобод громадян і забезпечення їх особистої безпеки на трудові колективи та громадськість; видання МВС СРСР і УРСР з власної ініціативи значної кількості актів, не передбачених чинними законами і суперечливих за змістом, які вели до порушення прав громадян; закріплення юридичних прав міліції у відомчій нормативній базі, що підміняла норми Конституції, законів; звуження сфери діяльності та скорочування на окремих етапах чисельності, пониження значення оперативно-розшукових засобів, форм і методів роботи органів міліції; скосування ініціативи й активності міліції у виконанні покладених на неї завдань через тотальне втручання в її діяльність партійних і радянських органів; різке зниження відповідальності працівників міліції при виконанні функціональних обов'язків; збільшення чисельності апарату управління; бюрократизму, процентоманії та окозамилування в оцінці результатів; послаблення участі населення в профілактиці злочинів; збільшення необґрунтованих відмов у порушенні кримінальних справ і прямого приховування злочинів; умовність прокурорського нагляду, повне відлучення адвокатури від слідчого процесу). Проте воно мало й позитивні наслідки (певне поступове зростання ролі права і зміцнення законності у всіх сферах суспільного життя, удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності міліції, особливо щодо забезпечення захисту прав і свобод, законних інтересів громадян; посилення боротьби зі злочинністю та зростання її ефективності; реабілітація жертв сталінського терору, ліквідація інститутів масових репресій; введення принципу подвійного підпорядкування в організаційну структуру органів міліції тощо), що може враховуватися в сучасних реаліях правоохоронної сфери.

3. Знання об'єктивної історико-правової картини минулого, з усіма його здобутками та недоліками, дасть сьогодні можливість уникнути деяких помилок у реформуванні органів внутрішніх справ в умовах побудови демократичної, правової, соціальної держави, знайти найбільш досконалі організаційно-правові форми сучасної правоохоронної діяльності, провести спадкоємну лінію між минулим, сучасним і майбутнім.

4. Завдання органу виконавчої влади, до яких належить і МВС України – це комплекс заходів, які випливають із головної мети і підлягають вирішенню для її досягнення, конкретизують цілі органу (підрозділ). Завдання МВС чітко визначені законодавством України. Насамперед до них належить:

- забезпечення нормативно-правового регулювання;
- визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;

- узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;

- забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні та ін.

5. Напрямок управління діяльності органу виконавчої влади – це особливий вид діяльності органу державної влади, який регулярно здійснюється ним щодо реалізації або забезпечення реалізації його компетенції. Основні напрями управлінської діяльності МВС України – це особливий вид діяльності центрального органу виконавчої влади, який регулярно здійснюється ним щодо реалізації або забезпечення реалізації його компетенції. Напрями пов'язані з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення цілей та завдань МВС України, або структурного підрозділу апарату МВС, органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління системи МВС.

До основних напрямів діяльності МВС можна віднести: адміністративно-управлінський; організаційний; кадровий (підбір і розстановка); міжнародного співробітництва; матеріально-

технічне забезпечення; правове забезпечення системи МВС; науково-дослідна робота; експертна; комп'ютерного програмування; зміцнення зв'язків з громадськістю і засобами масової інформації тощо. Усі вони в процесі діяльності МВС в сучасних умовах взаємопов'язані між собою й здійснюються одночасно. Водночас зміст кожного напрямку управлінської діяльності зумовлюється специфікою об'єкта управління, в них розкривається спрямованість, цілі і завдання управління.

6. Взаємодія в системі МВС України на сьогодні здійснюється завдяки чинному національному законодавству. Правові норми, які регулюють окремі аспекти взаємодії в системі МВС України, доцільно класифікувати залежно від джерел походження на правові норми, що: 1) закріплені в законах України; 2) містяться в постановках і розпорядженнях Кабінету Міністрів України, що, мають нормативний характер і деталізують положення законів України; 3) відображені у наказах та інших відомчих нормативно-правових актах, конкретизують норми права більш загального характеру з метою регулювання правовідносин у сфері взаємодії в системі МВС України та створюють механізми їх реалізації.

Р О З Д І Л 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

3.1. Міжнародно-правові акти щодо управління у сфері внутрішніх справ

Політичне, економічне та соціальне оновлення суспільства в процесі побудови демократичної правової держави зумовлює потребу приведення правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування органів державної виконавчої влади у відповідність до нових умов їх діяльності та розвитку. Зробивши європейський вибір, наша держава взяла на себе зобов'язання змінити роль та функції правоохоронних органів, щоб вони відповідали принципам Ради Європи (висновок та рекомендація Парламентської Асамблеї РЄ № 190 (1995) від 26 вересня 1995 р. щодо вступу України). Одним із пріоритетних напрямів європейської інтеграції України є поглиблення співробітництва з Європейським Союзом у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Правовою основою будь-якої діяльності зазвичай вважають сукупність правових норм, які регулюють порядок здійснення відповідної діяльності. Виконання органами правопорядку своїх обов'язків із забезпечення прав та свобод громадян зумовлюється не тільки вимогами Конституції України, законами, нормативно-правовими актами Президента України, Кабінету Міністрів України, тобто внутрішньодержавним законодавством, а й багатьма міжнародними договорами (конвенціями).

Основоположним документом, що визначає застосування міжнародно-правових норм у внутрішньому праві, є Конституція України. Найважливіше конституційне положення, що регулює взаємодію міжнародного права з внутрішнім правом, міститься у ст. 9 Основного Закону, яка передбачає, що: “чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України” [33]. Закріплення таких положень в Основному законі визначає напрям

чинного законодавства в бік становлення пріоритету норм міжнародного права над нормами внутрідержавного права, а також відкриває можливість застосування норм міжнародного права правоохоронними органами при здійсненні їх діяльності.

Методологічною й водночас нормативною основою механізму міжнародної імплементації виступає, зокрема, Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р. Відповідно до її положень кожний чинний міжнародний договір є обов'язковим для його учасників і має сумлінно виконуватися (ст. 26), учасник не може посилається на положення внутрішнього права як на виправдання факту невиконання ним міжнародного договору (ст. 27), разом з текстом міжнародного договору може враховуватися практика його застосування і тлумачення, за згоди сторін (п. 3 ст. 31) [257].

Міжнародний договір України згідно зі ст. 2 Закону України “Про міжнародні договори України” – це укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права договір, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) [258].

Міжнародні договори України укладаються: Президентом України або за його дорученням – від імені України; Кабінетом Міністрів України або за його дорученням – від імені Уряду України; міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами – від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів (ст. 3 згаданого Закону).

Відповідно до ст. 19 цього Закону чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

Міжнародні договори можна розподілити на:

1) міжнародні міждержавні договори (двосторонні та багатосторонні): пакти, конвенції, договори, угоди;

2) міжвідомчі договори (угоди); міжурядові угоди з окремих питань, що стосуються взаємодії держав у боротьбі зі злочинністю [259, с. 16].

Працівники системи МВС у своїй діяльності враховують положення міжнародних документів, а також норм, що регулюють питання здійснення правоохоронних функцій, дотримання прав і свобод людини та громадянина тощо. Наприклад, міжнародне співробітництво у сфері боротьби зі злочинністю ґрунтується на нормах міжнародного права і чинного законодавства України, міждержавних і міжурядових договорах, двосторонніх відомчих угодах. Крім того, здійснюється постійна співпраця в межах ряду міжнародних організацій – ООН, ОБСЄ, Ради Європи, НАТО та ін.

Серед зазначеної вище категорії правових документів особливе місце посідають міжнародно-правові акти з питань захисту світовою спільнотою основних прав людини, її гідності, а саме: Загальна декларація прав людини, прийнята резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН 10 грудня 1948 р. [260]; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий резолюцією 2200 А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН 16 грудня 1966 р.; Паризька хартія для нової Європи, прийнята резолюцією 45/859 Генеральної Асамблеї ООН 21 листопада 1990 р.; Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведінки і покарання, прийнята резолюцією 39/46 Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1984 р. та ін.

Україна ратифікувала низку Європейських конвенцій, серед яких Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., а також Перший протокол та протоколи № 2, 4, 7, 11 до неї [261], Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13 грудня 1957 р. з двома Додатковими протоколами 1975 та 1978 рр., Європейська конвенція про взаємну правову допомогу у кримінальних справах від 20 квітня 1959 року з Додатковим протоколом від 17 березня 1978 р.

Слід зауважити, що рух України до Європи був визначений фактично з моменту набуття Україною незалежності. Питання євроінтеграції й сьогодні є актуальним для українського суспільства.

На офіційному рівні євроінтеграційний курс був закріплений як у спільних договірно-правових документах, зокрема – Угоді

про партнерство та співробітництво (1998 р.), так і в багатьох внутрішніх документах: Основних напрямках зовнішньої політики України (1993 р.), законах України “Про основи національної безпеки України” (2003 р.), “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” (2004 р.), Стратегії інтеграції України до ЄС (1998 р.), Програмі інтеграції України до ЄС (2000 р.), Посланні Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір”, Концептуальних засадах стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 рр. (2002 р.).

Ратифікація Україною 17 червня 1997 р. Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод стала важливим етапом на шляху входження нашої держави у європейський політико-правовий простір. Виконання Україною Резолюції Ради Європи № 190 щодо вступу України створило принципово нову ситуацію щодо забезпечення в державі прав і свобод людини.

Конвенція згідно з Конституцією України набула статусу частини національного законодавства. Україна визнала також обов’язковою без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини, даючи таким чином можливість кожній особі, що перебуває під юрисдикцією України, звертатися за захистом своїх прав у випадку порушення Україною положень, закріплених в Конвенції, до Європейського суду.

Однак, першими кроками України до реального шансу стати повноправним учасником європейських інтеграційних процесів стало ухвалення і наступна реалізація Плану дій Україна–ЄС (далі – План дій). Ухвалений 21 лютого 2005 р. документ був розрахований на 2005–2007 рр.

На виконання Плану дій Україна–ЄС 22 квітня 2005 р. Кабінетом Міністрів розроблені Заходи щодо виконання у 2005 р. Плану дій Україна–ЄС, так звана “дорожня карта”.

Розділом 2.4 Плану дій “Співробітництво в сфері юстиції та внутрішніх справ” пріоритетними напрямами співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ визначені питання реадмісії та міграції, управління кордонами, боротьби з організованою злочинністю, відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, торгівлею людьми та наркотичними засобами; боротьби з корупцією, попередження та боротьби з сексуальною експлуатацією дітей і дитячою порнографією тощо.

У системі МВС враховуються ці документи, а також норми, що містяться в Мінімальних стандартних правилах поведінки з в'язнями (1957 р.); Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1979 р.) [262], Декларації про захист усіх осіб від тортур та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих людську гідність видів поведінки та покарання (1975 р.), Основних принципах застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами по підтриманню правопорядку (1990 р.), Рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи "Про Європейський кодекс поліцейської етики" та додатку до Рекомендації (Ухвалено Комітетом міністрів 19 вересня 2001 на 765-му засіданні заступників міністрів) [263], а також в інших документах, де містяться норми, які регулюють питання здійснення правоохоронних функцій, дотримання прав і свобод громадян.

Так, Рада Європи рекомендує урядам держав-учасниць керуватися у їхньому внутрішньому законодавстві, практиці та кодексах поведінки поліції принципами, викладеними в тексті Європейського кодексу поліцейської етики з метою їх поступового впровадження і якомога ширшого розповсюдження цього тексту. У правових нормах Європейського кодексу поліцейської етики також вказані загальні та ситуативні керівні принципи поліцейської діяльності.

З урахуванням того, що сьогодні Міністерство внутрішніх справ України – цивільне відомство, головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, комплексного управління державним кордоном, протидії нелегальній міграції, цивільного захисту, пожежної безпеки та протидії надзвичайним ситуаціям розглянемо міжнародне законодавство безпосередньо у зазначених сферах.

Міжнародно-правові акти у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг.

Зростання рівня злочинності та її інтернаціоналізація зумовили необхідність міжнародного співробітництва у боротьбі з цими

асоціальними явищами. Взаємодія міжнародного та національних законодавств у цій сфері значною мірою здійснюється за допомогою міжнародних стандартів. У їх розробленні важлива роль належить Конгресу Організації Об'єднаних Націй щодо попередження злочинів та поведження із правопорушниками. Документи, які приймаються Конгресом, підтверджуються Генеральною Асамблеєю ООН, що надає їм додатковий авторитет, у результаті чого утворилася ціла низка такого роду стандартів, які охоплюють практично всі аспекти даної галузі.

Діяльність Конгресу ООН переслідує подвійну мету: відшкодування шкоди та збитків, які завдані в результаті вчинення злочину (шкідливих наслідків злочинності на соціально-економічному рівні), а також забезпечення дотримання міжнародних стандартів і норм в кримінальному судочинстві. З цією метою ООН сприяє розповсюдженню інформації та обміну відповідними даними, підготовці кадрів та направленню безпосередньої допомоги урядам за їх проханням.

Конгрес ООН щодо попередження злочинності та поведження з правопорушниками скликається раз у п'ять років. У його роботі беруть участь кримінологи, пенологи, вищі посадові особи поліцейської служби, а також експерти з кримінального права, прав людини та соціальної реабілітації. Було проведено тринадцять таких конгресів:

Перший Конгрес (Женева, 1955р.) схвалив Мінімальні стандарти правил поведження із в'язнями, які Економічна та Соціальна Рада прийняла в 1957 р.;

Другий Конгрес (Лондон, 1960р.) розглянув заходи щодо попередження злочинності дітей та обговорив питання щодо праці в'язнів, їх умовно-дострокового звільнення та допомоги їм після звільнення;

Третій Конгрес (Стокгольм, 1965 р.) схвалив заходи щодо попередження злочинності, які приймає суспільство і боротьби з рецидивом;

Четвертий Конгрес (Токіо, 1970 р.) підкреслив необхідність врахування злочинності при плануванні розвитку; особливо при врахуванні урбанізації, індустріалізації та технічної революції на середовище, яке оточує людину;

П'ятий Конгрес (Женева, 1975 р.) прийняв Декларацію про захист всіх осіб від тортур та інших жорстоких, нелюдських чи

таких, які принижують гідність, способів поведження та покарання, яка пізніше була схвалена Генеральною Асамблеєю. На Конгресі також була закладена основа Кодексу дій посадових осіб щодо підтримання правопорядку, який був схвалений Асамблеєю в 1979 р.;

Шостий Конгрес (Каракас, 1980 р.) розглянув питання, щодо тенденцій злочинності, злочинів, що скоюються стосовно неповнолітніх та пов'язаних із зловживанням владою, деінституалізацією виправних заходів. Декларація, прийнята в Каракасі, була схвалена Генеральною Асамблеєю в 1980 р.;

Сьомий Конгрес (Мілан, 1985 р.) прийняв Міланський план дій щодо укріплення міжнародного співробітництва в галузі попередження злочинності та кримінальному судочинстві, який потім був схвалений Генеральною Асамблеєю. Крім того, були прийняті: Керівні принципи в галузі попередження злочинності та кримінального судочинства в контексті розвитку та нового міжнародного економічного порядку (схвалені); Основні принципи незалежності судових органів (схвалені); Типова угода про передачу в'язнів-іноземців (схвалена); та Мінімальні стандартні правила, які стосуються відправлення правосуддя стосовно неповнолітніх, чи Пекінські правила (прийняті);

Восьмий Конгрес (Гавана 1990 р.) прийняв: Рекомендації щодо міжнародного співробітництва в галузі попередження і кримінального судочинства в контексті розвитку; Стандартні мінімальні правила ООН стосовно заходів, які не пов'язані з тюремним ув'язненням (Токійські правила); Основні принципи поведження з ув'язненими; Керівні принципи ООН щодо попередження злочинності серед неповнолітніх; Основні принципи застосування вогнепальної зброї посадовими особами при підтриманні правопорядку; Основні принципи, які стосуються ролі юристів тощо;

Дев'ятий Конгрес ООН щодо запобігання злочинності та поведженню із правопорушниками, який відбувався з 29 квітня по 8 травня 1995 р. в м. Каїр (Єгипет), проаналізував аспекти профілактики організованої злочинності;

Десятий Конгрес ООН (2000, Відень) був присвячений питанням міжнародного співробітництва держав у боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю. Конгрес прийняв Віденську декларацію, яка зобов'язує держави-члени зміцнювати міжнародне співробітництво у боротьбі з транснаціональною

організованою злочинністю і в реформуванні кримінального правосуддя;

Одинадцятий Конгрес ООН (2005, Бангкок, Тайланд) розглядав питання боротьби з тероризмом, з транснаціональною організованою злочинністю, а також питання вжиття заходів по боротьбі з економічними злочинами та злочинами з використанням комп'ютерів. На ньому було прийнято Бангкокську декларацію – важливий політичний документ, що є вказівкою щодо зміцнення міжнародного співробітництва та координації зусиль у сфері боротьби зі злочинністю та протидії їй;

Дванадцятий Конгрес ООН щодо запобігання злочинності і кримінального правосуддя, що відбувся у м. Сальвадорі (Бразилія) з 12 по 19 квітня 2010 р., підкреслив ключову роль правосуддя в процесі розвитку. Особливо відмітив необхідність вироблення цілісного підходу до реформування систем кримінального правосуддя з метою зміцнення їх потенціалу та вивчив шляхи попередження нових форм злочинності і боротьби з ними в усьому світі [288];

Тринадцятий Конгрес ООН щодо запобігання злочинності і кримінального правосуддя проходив з 12 по 19 квітня 2015 р. у м. Доса (Катар).

На порядок денний були винесені такі питання:

– успіхи і виклики в реалізації комплексної політики та стратегії у галузі попередження злочинності і кримінального правосуддя у цілях сприяння забезпеченню верховенства права на національному і міжнародному рівнях та підтримання стійкого розвитку;

– міжнародне співробітництво, у тому числі на регіональному рівні, з метою боротьби з транснаціональною організованою злочинністю;

– всеохоплюючі та збалансовані підходи з метою попередження нових та виникаючих форм транснаціональної злочинності і належного реагування на них;

– національні підходи до участі громадськості у зміцненні систем попередження злочинності та кримінального правосуддя [288].

Комітет щодо попередження злочинності та боротьби з нею Економічної та Соціальної Ради діє як підготовчий орган для конгресів, а також консультує Генерального секретаря, Комісію

соціального розвитку та, за необхідності, інші органи ООН при розробці програм міжнародних дій у своїй галузі, рекомендує відповідні заходи щодо охорони правопорядку, судових процедур та виправних заходів. У проведенні дослідницької та навчальної роботи Комітет користується підтримкою Міжрегіонального науково-дослідного інституту з питань злочинності та правосуддя із штаб-квартирою в Римі (колишній Науково-дослідний інститут соціального захисту ООН, його структура була змінена, а Економічна та Соціальна Рада прийняла новий статут Інституту в травні 1989 р.) та регіональних навчальних і науково-дослідних інститутів в Африці, Азії та на Близькому Сході, Латинській Америці, арабських державах і Європі.

Існує кілька міжнародних документів – багатосторонніх договорів, які комплексно регулюють боротьбу з певними видами злочинних діянь. Такими є Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами 1950 р., Конвенція про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден 1970 р., Міжнародна конвенція про боротьбу із захопленням заручників 1979 р., Конвенція ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 р., Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 р. та багато інших.

Частиною правової системи України є також двосторонні договори колишнього СРСР про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах, щодо яких згідно з Законом України “Про правонаступництво України” від 12 листопада 1991 р. (ст. 7), Віденською конвенцією про правонаступництво держав відносно договорів від 23 серпня 1978 р., з нотами України, направленими посольствами іноземних держав, Україна є правонаступником та в ній застосовуються положення цих міжнародних договорів СРСР [264, с. 110].

Важливі угоди укладено Кабінетом Міністрів України. Наприклад, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Кіпр про співробітництво у боротьбі зі злочинністю 2006 р.; Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Мальта про співробітництво у сфері правоохоронної діяльності 2008 р. та ін.

Слід зазначити, що міжвідомчі міжнародні угоди, які регулюють питання співробітництва, укладаються, як правило, для

безпосередньої реалізації положень міжнародного договору України.

Міністерство внутрішніх справ України прагне до всебічної участі у міжнародних програмах та проектах, спрямованих на підтримку процесів правових реформ, забезпечення прав і свобод людини, гарантування безпеки у всьому світі.

З метою зміцнення та розвитку безпосередніх контактів з поліцією інших держав сьогодні в Міністерстві внутрішніх справ України створена значна договірно-правова база міжнародної співпраці у сфері боротьби зі злочинністю і забезпечення громадської безпеки з правоохоронними органами 40 країн світу. Такі договори укладені із Російською Федерацією, Республікою Білорусь, Республікою Грузія, Естонською Республікою, Латвійською Республікою, Республікою Польща, Канадою, Сполученими Штатами Америки, Республікою Куба, Федеративною Республікою Бразилія та іншими.

Отже, правовою основою міжнародного співробітництва українських правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинністю є ратифіковані Верховою Радою України конвенції Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, рішення Ради глав держав і Ради глав урядів СНД, міжнародні багатосторонні і двосторонні договори держави, угоди і рішення таких органів координації взаємодії з партнерами із СНД, як Рада міністрів внутрішніх справ, Рада керівників органів безпеки та спеціальних служб та інші, а також договори та угоди міжвідомчого характеру [265, с. 161].

Одним із найважливіших напрямів єдиної загальноєвропейської політики держав – учасниць ЄС виступає співпраця з питань боротьби зі злочинністю. Він регулюється установчими актами ЄС, а саме – Договором про ЄС 1992 р., Амстердамським договором 1997 р., Ніццьким договором 2001 р., Конвенцією про створення Європейського поліцейського відомства й актами третичного права.

Україна взяла на себе такі зобов'язання в межах імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: розвиток та здійснення реформування сектору цивільної безпеки на базі принципів верховенства права, демократичного врядування, прозорості та поваги до прав людини за допомогою та у повній взаємодії з Консультативною Місією ЄС щодо України (EUAM), зокрема,

шляхом розвитку доступної, підзвітної, ефективної, прозорої та професійної міліції, впроваджуючи правозахисний підхід до роботи міліції та використовуючи підхід, який передбачає організацію діяльності міліції на основі даних розвідки, та боротьби зі злочинністю, включаючи кіберзлочинність.

Зміцнення міжнародного оперативного співробітництва у правоохоронній сфері, зокрема через створення спільних двосторонніх або багатосторонніх груп для забезпечення розслідувань, а також зміцнення транскордонного співробітництва шляхом проведення спільних операцій [67].

Особливістю сучасного стану розвитку системи правоохоронних органів у Європі є посилення міжвідомчого співробітництва правоохоронних і судових органів країн членів ЄС, утворення спеціальних наддержавних структур, які також відіграють важливу роль у боротьбі зі злочинністю, разом з національними правоохоронними органами. Тобто маються на увазі наднаціональні органи, які також забезпечують правоохоронну діяльність, а саме: Європейська поліція (Європол); Генеральний директорат внутрішніх справ; Євроюст; Європейський офіс із боротьби із шахрайством; Європейська інформаційна мережа у сфері правосуддя; інші спеціалізовані органи.

Це основні правоохоронні органи ЄС, створені з метою сприяння розвитку співробітництва держав-членів ЄС у боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю в межах Євросоюзу. Зокрема Європол і Євроюст виконують конкретні завдання взаємної допомоги, координують зусилля між органами поліції, митної та міграційної служб, юстиції ЄС. Пріоритетними завданнями співпраці поліції та судових органів держав – учасниць ЄС у кримінально-правовій сфері є протидія тяжким і особливо тяжким злочинам, що становлять надзвичайну небезпеку країнам – членам Союзу [266].

Європол розпочав свою роботу у вигляді підрозділу з боротьби з незаконним обігом наркотиків (EDU), згодом поступово додавалися підрозділи, що спеціалізувалися на боротьбі з іншими видами злочинної діяльності.

У МВС України з правоохоронними органами 184 країн світу налагоджений постійний обмін інформацією каналами Інтерполу.

Взагалі міжнародне співробітництво щодо протидії злочинності відіграє дуже важливу роль, особливо в останні роки, коли зло-

чинність все більше набуває міжнародного характеру. Під міжнародним співробітництвом у цій сфері розуміється спільна скоординована діяльність суб'єктів міжнародного права щодо забезпечення правового захисту особистості, суспільства, держави та світової спільноти від міжнародних злочинів і злочинів міжнародного характеру, що виявляється в реалізації заходів з попередження, припинення, розкриття та розслідування цих злочинів, покарання осіб, винних у їх вчиненні, надання взаємної допомоги у кримінальних справах, а також іншої допомоги, розшуку осіб, обміну досвідом, поводження з правопорушниками, мінімізації та ліквідації наслідків злочинних діянь, а також координації діяльності в даній сфері на міжнародному рівні.

Виходячи із зазначеного, слід з'ясувати, положеннями яких міжнародно-правових актів слід керуватися у боротьбі з тими чи іншими злочинами.

Так, правові норми, що спрямовані на боротьбу з **організованою злочинністю**, передбачені низкою міжнародно-правових актів, насамперед Конвенцій, які вимагають від держав, що їх підписали, відповідних розслідувань, судових рішень, притягнення винних до відповідальності, а також практичної реалізації правового співробітництва з іншими державами. На даний час у сфері боротьби з організованою злочинністю Україною підписано 27 Конвенцій, значну частину ратифіковано Верховною Радою України.

Основні міжнародно-правові норми та принципи, на яких має будуватися діяльність державних та інших органів країн світу в боротьбі з організованою злочинністю, закладено в таких документах Організації Об'єднаних Націй, як:

Резолюція ООН "Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізація та перспективи міжнародного співробітництва";

Рамкова Конвенція ООН проти організованої злочинності;

Декларація ООН про злочинність і суспільну безпеку;

Декларація ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях;

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб;

Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку та ін.

Вкрай важливе значення для боротьби з організованою злочинністю має Палермська конвенція ООН 2000 р. з Протоколом про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї.

За два останні десятиліття на рівні ООН прийняті документи, у яких сформульовані стратегічні принципи боротьби з організованою злочинністю. Серед них варто назвати матеріали Восьмого Конгресу по попередженню злочинності і поводженню з правопорушниками (Гавана, 1990 р.), Міжнародного семінару в Суздаль (Росія, 1991 р.), Міжнародної конференції ООН із проблем транснаціональної організованої злочинності (Неаполь, 1994 р.), Десятого Конгресу ООН з питань боротьби з організованою злочинністю (Каїр, 1995 р.) тощо. У них, зокрема, проаналізовано національне законодавство окремих держав по боротьбі з організованою злочинністю і висловлені рекомендації з підняття її ефективності.

Більшістю країн світу визнано, що зусилля держави у боротьбі з організованою злочинністю можуть увінчатись успіхом лише у взаємодії із зусиллями всіх інститутів громадянського суспільства та громадян.

Такі положення закріплені у ряді резолюцій ООН. Зокрема, в матеріалах спеціальної сесії IV Конгресу ООН по боротьбі зі злочинністю і поводженню з правопорушниками формулюється висновок про те, що у різних країнах світу різні межі використання інституту участі громадськості у боротьбі зі злочинністю. Ці відмінності мають об'єктивну політичну і соціально-економічну основу, але суть закріпленої в резолюції позиції зводиться до того, що без допомоги всього населення, всього суспільства успіх у боротьбі зі злочинністю неможливий.

Було визнано необхідним: домовитися між країнами про співробітництво в сфері боротьби з організованою злочинністю, практикувати обмін інформацією між відповідними органами держав-сторін цих угод; надавати один одному правову допомогу; здійснювати обмін досвідом і новими досягненнями в боротьбі з організованою злочинністю; підсилити митний, паспортний, транспортний контроль за незаконним міжнародним постачанням товарів, що здійснюється організованими злочинними групами; створити чи розширити банк даних на учасників транснаціональних організованих злочинних груп; закликати фінансові та валютні

установи розширити свою допомогу національним, регіональним і міжнародним програмам щодо попередження організованої злочинності та боротьби з нею; ужити заходів по обмеженню банківської і комерційної таємниці, заохочувати в порядку, встановленому законом, виявлення підозрілих операцій і повідомлення про них; розширювати практику заморожування чи арештів активів, доходів, добутих злочинним шляхом; провадити рішучу боротьбу з відмиванням “брудних” грошей; прийняти закони про боротьбу з корупцією; зміцнювати інші механізми міжнародного співробітництва в протистоянні організованій злочинності.

Загальновідомо, що однією з найнебезпечніших форм злочинності, у переважно організованої, є **тероризм**. Подолавши національні кордони, він набув міжнародного характеру та став ефективним знаряддям залякування і знищення в одвічній і непримиренній суперечці різних світів, що кардинально різняться за ментальністю, усвідомленням і відчуттям життя, етичними нормами, культурою та релігією [267, с. 42.]

Сьогодні пакет міжнародно-правових актів, спрямованих на боротьбу з тероризмом, налічує 14 універсальних і регіональних договорів, серед яких:

Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом, прийнята Радою Європи 27 січня 1977 р., ратифікована Україною у 2002 р. [268];

Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму / ООН; Міжнародний договір від 9 грудня 1999 р., ратифікована Україною у 2002 р. [269];

Міжнародна Конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом, закріплена резолюцією 52/164 Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1997 р. [270];

Міжнародна конвенція про боротьбу із захопленням заручників від 17 грудня 1979 р., ратифікована УРСР 8 травня 1987 р.;

Декларація Генеральної Асамблеї ООН 1994 р. про заходи для ліквідації міжнародного тероризму і Декларація Генеральної Асамблеї ООН 1996 р., що доповнює Декларацію 1994 р. та ін.

Особливо слід відзначити Глобальну контртерористичну стратегію ООН на 2010–2012 рр., схвалену резолюцією Генеральної Асамблеї ООН. У ній наведено план дій світової спільноти в даній області, що передбачав найбільш важливі заходи, яких слід

ужити. Серед них: усунення умов, що сприяють поширенню тероризму; запобігання тероризму і боротьба з ним; зміцнення потенціалу держав щодо запобігання тероризму та боротьби з ним; зміцнення ролі ООН у цій галузі; забезпечення загальної поваги до прав людини і верховенства права як фундаментальної основи для боротьби з тероризмом.

Варто зазначити, що на пострадянських теренах сформувалася певна система взаємодії правоохоронних органів країн – учасниць СНД у сфері боротьби з міжнародним тероризмом. Наприклад, компетенцію органів внутрішніх справ держав – учасниць СНД у сфері протидії тероризму визначено відповідними національними нормативно-правовими актами, якими безпосередньо регламентовано ступінь участі правоохоронних органів у протидії цим погрозам.

З-поміж основних документів Співдружності, якими регульовано питання міждержавних відносин у сфері протидії тероризму, можна назвати такі нормативні акти: Статут СНД, затверджений Рішенням Ради глав держав СНД від 22 січня 1993 р.; Угоду про співпрацю держав-учасників СНД у боротьбі зі злочинністю від 25 листопада 1998 р.; Договір про співпрацю держав-учасниць СНД у боротьбі з тероризмом від 4 червня 1999 р.; Рішення Ради глав держав СНД про Антитерористичний центр держав-учасниць СНД від 1 грудня 2000 р.; Протокол про затвердження Положення про порядок організації та проведення спільних антитерористичних заходів від 7 жовтня 2002 р.; Концепцію співпраці держав-учасниць СНД у боротьбі з тероризмом та іншими насильницькими проявами екстремізму від 26 серпня 2005 р. Вагому роль у сфері протидії тероризму відіграли ухвалені та реалізовані, поміж іншим і Україною, програми держав-учасниць СНД щодо боротьби з міжнародним тероризмом та іншими проявами екстремізму.

На жаль, події, що вже протягом 2014–2017 рр. відбуваються на сході України, засвідчили неефективність співпраці з протидії тероризму в межах правового простору держав-учасниць СНД. Причиною цього є те, що Україна зіткнулася з одним із найбільш складних і жорстоких видів тероризму, експортованого сусідньою державою, яка, у свою чергу, є однією з держав-засновниць СНД. Це зумовлює необхідність переорієнтації основного вектора співпраці у протидії тероризму на європейський напрям [267, с. 47]

На фоні зростання рівня терористичної загрози у світі міжнародні і регіональні організації, національні уряди багатьох країн активно вживають додаткових заходів у сфері боротьби з тероризмом, спрямовують для цього додаткові ресурси.

На міжнародному та регіональному (європейському) рівнях відзначається тенденція до поглиблення співробітництва у сфері боротьби з тероризмом. Передусім це стосується питань обміну інформацією, покращання взаємодії спецслужб та правоохоронних органів, посилення контролю за перетином державних кордонів та протидії фінансуванню терористичної діяльності.

Так, 12 грудня 2016 р. на засіданні Ради Безпеки ООН Націй було прийнято резолюцію № 2322, яка закликає держави до укріплення та розширення міждержавної взаємодії та взаємодопомоги у сфері боротьби з тероризмом, обміну інформацією щодо терористичних організацій та бойовиків-терористів, включаючи їх біометричні та біографічні дані. У документі також зазначається важливість співробітництва між судовими та правоохоронними органами щодо розслідування злочинів, пов'язаних з тероризмом.

Прикладом тривалої співпраці з питань протидії тероризму є взаємодія США з країнами Європейського Союзу (передусім Францією, Німеччиною та Великою Британією), яка розширюється з 2001 р., коли адміністрація президента підписала ключову угоду з поліцейською службою ЄС (Європол). Угода надала можливість здійснювати обмін стратегічною та технічною інформацією з питань протидії тероризму, відмивання грошей, протиправної торгівлі наркотиками, ядерними, радіологічними речовинами та людьми.

У 2002 р. додаткова угода між Європолом та компетентними органами США дозволила обмінюватися персональними даними підозрюваних осіб, а також запровадила інститут офіцерів зв'язку [271].

Посилення взаємодії та обміну інформацією з питань протидії тероризму між уповноваженими органами на національному рівні. У ЄС вжито низку заходів, спрямованих насамперед на підвищення ефективності взаємодії та обміну інформацією між національними спеціальними та поліцейськими службами, а також посилення прикордонного контролю.

У 2016 р. на основі інформації Антитерористичної групи (м. Гаага) створено єдину базу даних, до якої в режимі реального

часу мають доступ понад 20 європейських спецслужб. Розроблено та заплановано реалізацію пілотного проекту щодо автоматизованого обміну даними між правоохоронними органами країн-членів ЄС щодо осіб, які мають судимість. Крім цього, активізується робота з введення в дію Європейської інформаційної системи авторизації подорожей [271].

Усвідомлюючи зростання загрози організованої злочинності, включаючи такі її напрями, як незаконний обіг наркотиків, тероризм, відмивання грошей, незаконну торгівлю зброєю тощо, а також те, що організована злочинність у її національних та транснаціональних масштабах дестабілізує міжнародні відносини шляхом впливу на політику, економіку, засоби масової інформації, органи державного управління, судову владу, міжнародне співтовариство постійно вживає організаційно-правових заходів, спрямованих на протидію як самій організованій злочинності так і її фінансового підґрунтя.

Сьогодні діє кілька міждержавних нормативних актів, що безпосередньо стосуються питання протидії відмиванню грошей. Це, в першу чергу, Конвенція Ради Європи “Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом” 1990 р. (так звана Страсбурзька конвенція), 40 рекомендацій FATF, прийняті в 1990 р. і переглянуті в 1996 р., Директива Ради Європи “Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей” 1991 р., Конвенція ООН по боротьбі проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 р., Типовий указ ООН про групу по боротьбі з відмиванням грошей, отриманих від наркотиків (Віденська конвенція), Європейська конвенція 1959 р. “Про взаємну правову допомогу по кримінальних справах”; Європейська конвенція 1957 р. “Про видачу”. До речі, Україна ратифікувала дві останні конвенції та Конвенцію 1990 р. “Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом”.

Серед перших міжнародних документів у галузі боротьби з відмиванням грошей, є Конвенція Організації Об’єднаних Націй “Про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин”, прийнята у Відні в грудні 1988 р. (Віденська конвенція) і ратифікована більш як 100 країнами [272].

Крім вимог від держав-учасниць щодо передбачення в національних законодавствах відповідальності за злочини,

пов'язані з виробництвом, розподілом, продажем наркотиків, організацією, управлінням або фінансуванням незаконних операцій з наркотиками, Конвенція вимагає визначити відмивання грошей, пов'язаних із наркотиками, як злочин.

Дана Конвенція передбачає також низку заходів з міжнародної співпраці, конфіскації майна і доходів, отриманих від торгівлі наркотиками та відмивання грошей. Розглядається проблема банківської таємниці, яка у багатьох випадках використовується для перешкоджання співпраці та наданню інформації, необхідної для розслідування.

За оцінками зарубіжних фахівців, головну роль у боротьбі з відмиванням грошей повинні відігравати фінансові установи, адже виявити такі гроші найпростіше саме на стадії розміщення їх у цю структури. Але правила дотримання банківської таємниці є однією з найбільш серйозних проблем для ефективного функціонування системи збору і передачі інформації, вони створюють перешкоди для боротьби з відмиванням грошей. Проте, незважаючи на банківську таємницю, законами багатьох країн фінансовим установам надана можливість передавати посадовим особам правоохоронних органів обмежену інформацію щодо клієнтів, яка стосується будь-яких порушень закону. При цьому установи звільняються від відповідальності за розкриття обмеженої інформації.

Одночасно, законодавство ставить за обов'язок організаціям, які надають інформацію, строго зберігати таємницю щодо направлення інформації в компетентні органи. За розголошення подібних відомостей передбачається жорстке покарання, оскільки злочинці можуть скористатися такою інформацією у своїх цілях.

З метою протидії відмиванню грошей у багатьох країнах світу протягом останнього десятиріччя було створено безліч спеціалізованих урядових закладів, які відповідають за фінансові трансакції банків та інших фінансових інститутів, що обслуговують операції з грошима, а якщо це передбачено законодавством, і за аналіз отриманих повідомлень з метою виявлення ознак відмивання коштів та подальшого розслідування. Це так звані підрозділи фінансової розвідки і їм належить дуже важлива роль у боротьбі з відмиванням грошей.

При вивченні вищезазначених міжнародних актів легко переконатися, що центральне місце в них займає принцип міжна-

родного співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю у всіх її проявах, послідовне втілення в життя якого відкриває широкі можливості протидії цьому явищу.

Міжнародне співтовариство особливо занепокоєне транснаціональною корупцією, яка є постійною складовою організованої злочинності. Воно звертається до країн світу з пропозицією внести зміни до національних законодавств, передбачивши кримінальну відповідальність також за підкуп різних посадових осіб поза межами своєї держави.

Одним із перших міжнародних документів, яким засуджуються всі види корупції, включаючи хабарництво, є ухвалена 15 грудня 1975 р. резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX).

Зазначений документ закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні всіх необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі.

На восьмому конгресі ООН, який відбувся в Гавані у 1990 р., ухвалено “Практичні заходи боротьби з корупцією”, в яких визначаються найбільш важливі завдання для подолання корупції. А саме, уряди мають: проаналізувати адекватність свого кримінального законодавства, включаючи процесуальні норми, з тим щоб реагувати на всі види корупції; розробити адміністративні та регулятивні механізми попередження корупції; встановити процедури виявлення, розслідування та засудження корумпованих посадових осіб; розробити правові положення для конфіскації коштів та майна, набутих в результаті корупції; вжити відповідних заходів по відношенню до підприємств, причетних до корупції.

З цього часу визначені завдання не змінювалися. Вони уточнювалися, деталізувалися в різних документах, прийнятих в рамках ООН. Зокрема, це резолюція Генеральної Асамблеї ООН “Боротьба з корупцією” від 12 грудня 1996 р. (A/RES/51/59), Декларація ООН “Про боротьбу з корупцією та хабарництвом в міжнародних комерційних операціях” (1996 р.), Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.), Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.).

Так, у ст. 7 Кодексу поведінки посадових осіб щодо підтримки правопорядку, прийнятому 17 грудня 1979 р. резолюцією Генераль-

ної Асамблеї ООН, зазначено, що: “Посадові особи з підтримки правопорядку не здійснюють будь-яких актів корупції. Вони також усіляко перешкоджають будь-яким таким актам і борються з ними” [273, с. 133]. Дана стаття вказує на те, що будь-які акти корупції не сумісні зі статусом посадової особи, яка здійснює підтримку правопорядку. Крім того, посадова особа, яка здійснює правопорядок, зобов’язана відповідно до кодексу перешкоджати й боротися з актами корупції. У розвиток цього кодексу були затверджені “Керівні принципи для ефективного здійснення Кодексу поведінки посадових осіб з підтримки правопорядку” [273, с. 135–138]. У даному документі зазначено про поведінку урядів щодо реалізації положень, закріплених у Кодексі поведінки посадових осіб з підтримки правопорядку, їх права та обов’язки. Крім того, описуються права та обов’язки ООН з упровадження на урядовому рівні даного кодексу.

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, прийнятий резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 12 грудня 1996 р., містить 6 розділів, які стосуються діяльності чиновників: загальні принципи; колізії інтересів; повідомлення даних про активи; прийняття подарунків або інших знаків уваги; конфіденційна інформація; політична діяльність.

Декларація ООН про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях, прийнята у 1996 р., закликає встановити кримінальну відповідальність за дачу хабарів іноземним державним особам, а також до розробки законодавчих заходів, спрямованих на попередження й заборону хабарництва в міжнародних комерційних операціях, співробітництва в карних розслідуваннях та інших процесуальних діях, пов’язаних із корупцією.

Зазначені документи мають рекомендаційний характер. Водночас саме вони відіграли ключову роль в підготовці міжнародно-правових актів, які закріпили міжнародні стандарти протидії та запобігання корупції.

Одним із головних документів у цій сфері є Конвенція ООН проти корупції, прийнята на 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 р. Конвенція визначає пакет стандартів, заходів та правил, які всі країни можуть застосувати для зміцнення своїх правових норм та режимів державного регулювання у сфері

боротьби з корупцією. Дослідники права розцінюють Конвенцію ООН протидії корупції (995_с16) як “антикорупційний документ глобального значення”, який може стати “ефективним інструментом міжнародного співробітництва в боротьбі з корупцією”.

Не менш плідною та активною є діяльність у сфері протидії та запобіганні корупції на рівні регіональних організацій. В першу чергу це стосується Ради Європи. Підхід цієї організації до боротьби з корупцією має три взаємопов’язаних аспекти: вироблення загальноєвропейських норм та стандартів, контроль за їх дотриманням, а також надання технічної допомоги державам та регіонам.

Рада Європи розробила кілька міжнародно-правових документів у цій сфері: Кримінальну Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.), Цивільну Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.), Двадцять принципів боротьби з корупцією (1997 р.), Модельний кодекс поведінки для державних службовців (2000 р.), Єдині правила протидії корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній (2003 р.).

Контроль за реалізацією зазначених документів доручено Групі держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО). На сьогодні до ГРЕКО входять 49 держав Європи, серед яких і Україна.

Не залишає поза увагою проблему корупції і Європейський Союз (Комюніке Європейської комісії від 28 травня 2003 р. щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції, Рамкове рішення Ради Європейського Союзу № 568 від 22 липня 2003 р. “Про боротьбу з корупцією в приватному секторі”), а також такі міжнародні організації, як Організація американських держав (Міжамериканська конвенція по боротьбі з корупцією, 1996 р.), Глобальна коаліція для Африки (25 принципів боротьби з корупцією, 1999 р.) тощо.

Аналізуючи діяльність в сфері протидії та запобігання корупції в межах згаданих вище міжнародних організацій, можемо окреслити одну з найважливіших тенденцій – антикорупційні угоди посилюють політичні зобов’язання у боротьбі з корупцією і визначають основоположні міжнародні норми і процедури протидії цьому явищу. Це свідчить на користь того, що міжнародне співтовариство реально зацікавлене в тому, щоб протидіяти корупції як на національному рівні, так і в глобальному масштабі.

Україна досить активно і широко залучена до цього процесу і підписала низку важливих міжнародних антикорупційних угод. Зокрема, Конвенцію ООН проти корупції, Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією.

У зв'язку з набуттям для України чинності Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією з 1 січня 2006 р. Україна стала сороковим членом ГРЕКО.

Існують також міжнародні документи, які відіграють допоміжну роль, а саме: декларації, резолюції, заяви, рішення міжнародних організацій, угоди правоохоронних служб і органів безпеки держав. Незважаючи на їх рекомендаційний характер, вони відображають ідеї та підходи держав і міжнародних організацій у протидії злочинності.

До таких документів належать: Декларація про заходи з ліквідації міжнародного тероризму (1994 р.); План дій Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) щодо забезпечення авіаційної безпеки (2000 р.); Міжнародний кодекс з охорони суден і портових засобів (2002 р.); Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.); Модельний кодекс поведінки для державних службовців (2000 р.); розроблені Міжнародною морською організацією (ІМО), Керівні принципи для запобігання та припинення контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на судах, зайнятих у міжнародній морській перевезенні (1997 р.); Декларація ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях (1996 р.); прийнята в рамках Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Конвенція по боротьбі з підкупом іноземних посадових осіб при здійсненні міжнародних комерційних угод (1997 р.); Декларація про захист усіх осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведіння і покарання (1975 р.); Декларація про захист усіх осіб від насильницьких зникнень (1992 р.); Декларація принципів в галузі попередження злочинності та кримінального правосуддя (1991 р.); Віденська декларація про злочинність та правосуддя: відповіді на виклики XXI століття (2000 р.); Сальвадорська декларація (2010 р.); 49 рекомендацій Групи розробки фінансових заходів боротьби з

відмиванням грошей (ФАТФ), що представляють собою всеосяжний звід організаційно-правових заходів щодо створення в кожній країні ефективного режиму протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму та ін.

Резолюції Ради Безпеки ООН з питань протидії злочинності

Як приклад, можна навести резолюції Ради Безпеки ООН 1816 (2008 р.), 1838 (2008 р.), 1846 (2008 р.), 1851 (2008 р.), що містять конкретні заходи, розроблені та застосовувані в межах світового співтовариства по боротьбі з піратством у регіоні Сомалі. У резолюціях 1566 (2004 р.), 1624 (2005 р.), 2133 (2014 р.), 2161 (2014 р.), 2170 (2014 р.), 2178 (2014 р.) Ради Безпеки ООН містяться положення про комплексне співробітництво держав із метою вживати необхідних і доречних заходів, які будуть відповідати їх зобов'язанням за міжнародним правом в боротьбі з тероризмом, тощо.

Велику роль у координації зусиль держав у цій сфері відіграють положення, прийняті на 12 конгресах ООН з попередження злочинності та кримінального правосуддя [67].

Отже, сьогодні Україна, перебуваючи на шляху демократичних перетворень, взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо реформування органів внутрішніх справ. Подібні зобов'язання обумовлені членством або співробітництвом України з такими організаціями та союзами, як ООН, ОБСЄ, Рада Європи, НАТО та ЄС.

З метою покращання міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю, напрацювання конкретних вимог та завдань в Україні, слід звернути увагу політиків, державних діячів, керівників правоохоронних органів держави на досвід інших країн і після відповідного наукового обґрунтування адаптувати його до умов України та впроваджувати у життя.

Слід широко використовувати значний міжнародний досвід тих країн, які мають певні напрацювання у формуванні та функціонуванні спеціальних підрозділів по боротьбі з такими видами злочинності як тероризм, наркобізнес, комп'ютерна злочинність тощо.

Реалії сьогодення свідчать про те, що державам варто активізувати боротьбу проти міжнародної злочинності шляхом дотри-

мання і зміцнення правопорядку та законності в міжнародних відносинах і, з цією метою, доповнювати і далі розвивати міжнародне право, виконувати в повному обсязі зобов'язання, що випливають з міжнародних договорів і документів у цій сфері та переглядати своє національне законодавство для того, щоб забезпечити їхню відповідність вимогам міжнародного права.

Це стосується й упровадження системи демократичного громадського контролю за правоохоронними органами України і приведення їх у відповідність до європейських та світових стандартів.

Зокрема, міжнародний досвід громадського контролю за діяльністю поліції передбачає її підзвітність. У свою чергу, підзвітність передбачає – звіт нормативних приписів про те, хто має звітувати, кому, коли й про що. Таким чином, поліція несе відповідальність перед законом, а її діяльність повинна бути прозорою та підзвітною суспільству.

Щодо нормативного закріплення контролю інститутів громадянського суспільства над поліцією, то необхідно зазначити, що Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у 1979 р. (Резолюція 34/169 про прийняття вказаного Кодексу), говорить про, те що “кожен орган охорони правопорядку повинен бути представлений громадськістю в цілому, нести перед нею відповідальність та бути їй підзвітним... Дії посадових осіб з підтримання правопорядку мають підпадати ретельній перевірці з боку громадськості, яка може здійснюватися радою, міністерством, прокуратурою, судом, омбудсменом, комітетом громадян, або будь-яким поєднанням цих органів, або будь-яким іншим наглядовим органом”.

Отже, міжнародний досвід громадського (недержавного) контролю над поліцією здійснюється належним чином та регламентований відповідними міжнародними документами. Міжнародна юридична теорія і практика традиційно стоїть на позиціях всеосяжного контролю за органами поліції, розробивши і впроваджуючи в життя категорію “підзвітності”. Сучасний громадський контроль за діяльністю органів поліції спрямований не лише на пошук недоліків в роботі поліції, але й створює гарантії захисту прав самих поліцейських [274].

Міжнародно-правові акти у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні

Охорона державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у здійсненні політичних, правових, організаційних, економічних, екологічних, санітарно-карантинних, військових, оперативних, технічних та інших заходів. Найбільш впливає на ситуацію на кордоні активна діяльність міжнародних злочинних угруповань, що спеціалізуються на контрабандній діяльності, наркобізнесі, переправі нелегальних мігрантів тощо. Насамперед це стосується російської, польської, словацької та угорської ділянок кордону. Шляхом контрабанди та нелегальних вантажів у великих розмірах залишається і морська ділянка державного кордону України.

Державну політику ***у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України*** реалізує Державна прикордонна служба України, яка будує свою діяльність на міжнародних принципах і стандартах у сфері охорони кордону. Основні законодавчі засади діяльності Держприкордонслужби було викладено в Законі України "Про Державну прикордонну службу України" [218].

Відповідно до зазначеного закону Державна прикордонна служба України як правоохоронний орган спеціального призначення наділена широким колом адміністративно-юрисдикційних повноважень, а саме: запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України, їх виявлення, припинення, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно із законами; виявлення причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон України, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення; охорона, конвоювання та тримання затриманих осіб до моменту їх передачі органам прикордонної охорони або іншим уповноваженим органам суміжної держави, іншим правоохоронним органам України або суду тощо.

На сьогодні основними критеріями оцінки діяльності правоохоронних органів держави, в тому числі й Державної прикор-

донної служби, виступає ступінь захисту прав і законних інтересів громадян у своїй повсякденній діяльності та реалізація широкого спектра прав і свобод, передбачених Конституцією України, законами України “Про державний кордон України”, “Про Державну прикордонну службу України”, “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” та іншими законами України, виданими на їх виконання, а також актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

У сфері охорони правопорядку, національних інтересів на державному кордоні та боротьби з транскордонною злочинністю військовослужбовці та працівники Держприкордонслужби застосовують ті самі норми міжнародно-правових актів, що й працівники Національної поліції та Національної гвардії України.

Що стосується регулювання питань державного кордону та території, то тут слід зазначити наступне.

Державний кордон України визначається рішеннями Верховної Ради України, а також міжнародними договорами України. Актами, що регулюють питання території, окрім національного законодавства є договори та угоди, які були укладені між Україною (урядом України) та сусідніми країнами, що прилягають до кордонів України.

Серед них слід виділити Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань, Договір між Україною та Словацькою Республікою про спільний Державний кордон, Угоду між Урядом України та Урядом Російської Федерації про спільне використання та охорону транскордонних водних об’єктів та ін.

Зазначимо, що Україна має спільні ділянки державного кордону з такими суміжними країнами: Республікою Польща, Словацькою Республікою, Угорською Республікою, Румунією, Республікою Білорусь, Російською Федерацією та Республікою Молдова.

Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань [275] був укладений в Києві 12 січня 1993 р. строком на десять років, у двох

примірниках, кожний українською та польською мовами. Договір складається з 52 статей і шести розділів. Передбачалось, що він буде автоматично продовжуватися кожні наступні п'ять років, якщо жодна зі Сторін за рік до закінчення цього строку шляхом надіслання ноти не повідомить другу Сторону про його денонсацію.

Відповідно до Договору про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань Україна і Республіка Польща:

- керуючись бажанням розвивати і зміцнювати дружні стосунки на благо двох держав та їх народів,
- реалізуючи принципи і цілі Договору між Україною і Республікою Польща про добросусідство, дружбу та співробітництво, підписаного у Варшаві 18 травня 1992 року,
- прагнучи визначити і здійснювати відповідний режим на кордоні між двома державами,
- домовились, стоячи на ґрунті непорушності державних кордонів про те, що підтверджують проходження лінії кордону між Україною і Республікою Польща по встановленій Договором між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Республікою Польща про радянсько-польський державний кордон, підписаним 16 серпня 1945 року, і Договором між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Республікою Польща про заміну ділянок державних територій, підписаним 15 лютого 1951 року. Договір регулює також інші положення, які були пріоритетними для обох Сторін [275].

Наступним актом, який регулює питання території, є Договір між Україною та Словацькою Республікою про спільний державний кордон, ратифікований Законом України “Про ратифікацію Договору між Україною та Словацькою Республікою про спільний державний кордон” від 15 липня 1994 р. № 113/94-ВР [276].

Україна і Словацька Республіка, виходячи з принципів суверенної рівності, територіальної цілісності, недоторканності існуючих кордонів та взаємної поваги, керуючись бажанням розвивати дружні відносини на користь обох держав та їх народів, домовились про те, що Сторони підтверджують проходження лінії Державного кордону між Україною та Словацькою Республікою, встановленої Договором між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Чехословацькою Соціалістичною Республікою про режим радянсь-

ко-чехословацького Державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань, підписаним 10 лютого 1973 року в м. Празі, в межах: від стику Державних кордонів Договірних сторін і Республіки Польща, до стику Державних кордонів Договірних Сторін і Угорської Республіки.

Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою був ратифікований постановою Верховної Ради України від 1 липня 1992 р. № 2527-ХІІ [277]. Він містить 24 статті. Договір було укладено в Братиславі 14 жовтня 1993 р. в двох примірниках, кожен українською та словацькою мовами, причому обидва тексти мають однакову силу.

З метою врегулювання питань державних кордонів між колишніми республіками Радянського Союзу, Україною було ініційовано укладання Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав від 8 грудня 1991 р. У положеннях цієї Угоди зазначено, що Сторони визнають та поважають територіальну цілісність один одного і недоторканність існуючих кордонів у рамках співдружності [278].

За роки незалежності Україною було здійснено суттєві кроки щодо законодавчого та нормативно-правового врегулювання питань безпеки державного кордону на всій його протяжності, зокрема, одним із перших національним законодавчим актом з питань державного кордону України був Закон України “Про правонаступництво України” від 12 вересня 1991 р., який визначав: “Державний кордон Союзу РСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 року є державним кордоном України” [279, ст. 5].

Зазначеним законодавчим актом були визначені завдання, спрямовані на реалізацію стратегічних завдань у сфері безпеки державного кордону, а саме: правове врегулювання питань спільних ділянок державних кордонів між Україною і колишніми радянськими республіками, які стали незалежними державами після розпаду СРСР, зокрема, Російською Федерацією, Республікою Білорусь та Республікою Молдова.

Українська сторона вживала послідовних комплексних заходів щодо законодавчого закріплення спільних ділянок державного кордону із суміжними країнами – учасницями Співдружності Незалежних Держав.

Так, 12 травня 1997 р. був підписаний Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон, ратифікований Законом України від 18 липня 1997 р. № 491/97-ВР (дата набрання чинності для України настала лише 18 червня 2013 р.).

У ст. 1 Договору передбачено встановити державний кордон між Україною і Республікою Білорусь відповідно до Протоколу-опису проходження лінії державного кордону між Україною і Республікою Білорусь та Альбому топографічних карт з графічно нанесеною на них лінією державного кордону документів, які є невід'ємною частиною Договору [280].

Договір підписаний у м. Києві 12 травня 1997 р. в двох примірниках, кожний українською і білоруською мовами, при цьому обидва тексти є автентичні.

Між Україною і Республікою Молдова договір про державний кордон та Додатковий протокол до Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон щодо передачі у власність Україні ділянки автомобільної дороги Одеса–Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельної ділянки, по якій вона проходить, і режиму їх експлуатації були підписані 18 серпня 1999 р. у м. Києві. Ратифікований Договір Законом України від 6 квітня 2000 р. № 1633-III [281].

Ділянка українсько-російського державного кордону є найбільшою за протяжністю ділянкою державного кордону України, що складає 2295,04 км. Зазначимо, що державний кордон з Російською Федерацією (далі – РФ) має як сухопутну (1974,04 км), так і морську (321 км) ділянки. На сьогодні зазначені ділянки державного кордону не оформлено у правовому відношенні, зокрема: не проведено демаркацію сухопутної ділянки кордону з РФ; не визначено межі суверенітету держав у Азовському і Чорному морях, а також Керченській протоці; не врегульовано на міждержавному рівні питання режиму українсько-російського державного кордону, реадмісії осіб, протидії протиправній діяльності на кордоні тощо.

По суті, Росія залишилась єдиною суміжною з Україною державою з якою не врегульовані на міждержавному рівні питання проходження спільного державного кордону.

Тому українсько-російський державний кордон упродовж тривалого часу активно використовується численними міжнародними злочинними угрупованнями для незаконного переміщення

через кордон зброї, вибухових речовин, засобів терору, незаконної міграції та торгівлі людьми, контрабанді товарів, незаконної переправи через кордон наркотичних засобів та прекурсорів, а також вчинення інших протиправних дій на кордоні. Отже, діяльність транскордонних злочинних угруповань на спільній ділянці державного кордону між Україною і Російською Федерацією завжди була потенційною загрозою національній безпеці України.

З метою договірно-правового оформлення спільного державного кордону з Російською Федерацією, зокрема, упродовж 1996–2002 рр. проведено делімітацію сухопутної ділянки українсько-російського державного кордону. За результатами делімітації кордону було укладено Договір між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон від 28 січня 2003 р. [282], де невід'ємною частиною цього договору став Протокол-опис проходження лінії українсько-російського державного кордону. Зазначимо, що у положеннях згаданого міждержавного правового акта, за наполяганням російської сторони було виключено норму про проведення наступного етапу договірно-правового оформлення державного кордону – демаркацію. Отже, упродовж тривалого часу російська сторона блокувала переговорний процес зі створення спільної українсько-російської демаркаційної комісії та започаткування практичних робіт із демаркації кордону.

Лише завдяки активним політико-дипломатичним зусиллям України 17 травня 2010 р. вдалося підписати Угоду між Україною і Російською Федерацією про демаркацію українсько-російського державного кордону [283].

Отже, на сьогодні на міждержавному рівні між Україною і Російською Федерацією не узгоджено нагальні питання спільного державного кордону, а саме:

1) не проведено демаркацію кордону та не позначено кордон на місцевості;

2) відсутні базові міждержавні договори, що регламентують питання дотримання режиму державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань;

3) не врегульовано низку майнових, фінансових та господарських питань на кордоні з Росією;

4) не забезпечено ефективних механізмів реадмісії осіб, затримань за порушення українсько-російського державного кордону.

Аналіз правового врегулювання морського кордону між Україною і Російською Федерацією у Азовському і Чорному морях, а також Керченській протоці, свідчить, що українською стороною було ініційовано перед російською стороною питання щодо встановлення державного кордону в Азовському та Чорному морях, а також в Керченській протоці відповідно до принципів та норм міжнародного права та рішень Міжнародного Суду ООН з цієї проблематики. Однак Росія всіляко блокувала переговорний процес з питань Азово-Керченського врегулювання. Її позиція полягала в тому, що за часів існування Радянського Союзу ніякого кордону в Азово-Керченській акваторії не існувало. Тому з метою правового врегулювання питань встановлення морського кордону між Україною і Російською Федерацією в Азовському і Чорному морях, а також Керченській протоці у 1996 р. було створено Спільну українсько-російську комісію з питань Азово-Керченського врегулювання. Серед основних завдань комісії – визначення питання щодо проведення делімітації морської ділянки українсько-російського державного кордону, а також підготовка проектів договорів про розмежування Азовського і Чорного морів та Керченської протоки.

Зауважимо, що Російська Федерація у форматі переговорного процесу всіляко намагалася реалізувати власні політичні амбіції, сутність яких полягала у завуальованих територіальних претензіях до нашої держави. Так, російською стороною неодноразово наголошувалося на необхідності передавання всіх глибоководних транспортних артерій в Азово-Керченській акваторії Україною Росії. Відтак, за підсумками 36 раундів переговорів цей процес практично заблокований, враховуючи той факт, що останній раунд переговорів між сторонами відбувся в березні 2011 р. у Києві.

Питання співробітництва між Україною і РФ в акваторії регламентовано положеннями базового Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки від 24 грудня 2003 р. [284], який визначає, що Азовське море та Керченська протока історично є внутрішніми водами України і Російської Федерації, при цьому Азовське море розмежується лінією державного кордону відповідно до окремої угоди. Отже, питання Азово-Керченського врегулювання між сторонами також не узгоджено.

Таким чином, правова неврегульованість на міждержавному рівні між Україною і Росією нагальних питань спільного державного кордону й раніше створювала суттєву загрозу національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону. Нині ж усі ці угоди не виконуються Російською Федерацією, як і міжнародні зобов'язання, передбачені Статутом Організації Об'єднаних Націй, Гельсінським заключним актом, Будапештським меморандумом від 5 грудня 1994 р. та Договором про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 р. Російська Федерація здійснила неспровоковану збройну агресію проти України, незаконну окупацію та анексію Автономної Республіки Крим і м. Севастополь, організацію озброєного сепаратизму і тероризму на території України, порушуючи названі та інші міжнародно-правові документи. Тому питання безпеки кордону з Росією стоять сьогодні в Україні на першому місці.

Міжнародна спільнота рішуче засудила дії Росії та висловила свою солідарність на захист суверенітету і територіальної цілісності України, зокрема шляхом ухвалення 27 березня 2014 р. резолюції Генеральної Асамблеї ООН 68/262 “Територіальна цілісність України”. Парламентська асамблея Ради Європи 9 квітня ухвалила резолюцію “Розвиток останніх подій в Україні. Загроза функціонуванню демократичних інститутів”, в якій підтримала суверенітет і територіальну цілісність України, рішуче засудила російську збройну агресію та подальшу анексію Криму.

Резолюція Європейського парламенту від 16 квітня 2014 р. “розглядає акти агресії Росії як серйозне порушення міжнародного права та її власних міжнародних зобов'язань, що впливають із Статуту ООН, Гельсінського заключного акту і Будапештського меморандуму 1994 р. про гарантії безпеки”.

Декларація Парламентської асамблеї НАТО “Про підтримку України” від 30 травня 2014 р. кваліфікувала дії Росії як “явну та безперечну агресію” проти України. А Парламентська асамблея ОБСЄ в своїй резолюції зазначила, що дії Росії є кричущим порушенням суверенітету та територіальної цілісності України і “включають агресію та різні форми примусу”.

Міжнародно-правові акти у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Права людини в цілому й право на свободу пересування зокрема є елементами міжнародного міграційного права. Національне законодавство має відповідати міжнародним нормам.

Міжнародне міграційне право охоплює систему правових відносин як між державами, так і між державами та фізичними особами, та діє як на двосторонньому (тобто одна держава укладає угоду з іншою), так і регіональному й багатосторонньому рівнях.

Ключовими міжнародно-правовими документами, якими мають керуватися у своїй діяльності працівники державної міграційної служби, є:

Загальна декларація прав людини (1948);

Конвенція Міжнародної організації праці № 97 про працівників-мігрантів (переглянута 1949);

Конвенція про статус біженців (1951) і Протокол до неї (1967);

Конвенція Міжнародної організації праці № 143 про зловживання в царині міграції та про забезпечення працівників-мігрантів рівністю можливостей та ставлення (1975);

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності (2000);

Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суходолу, морю та повітрю, що доповнює Конвенцію Організації об'єднаних націй проти транснаціональної організованої злочинності (2000);

Європейська соціальна хартія (1961, переглянута в 1996);

Європейська конвенція про правовий статус працівників-мігрантів (1977);

Конвенція з реалізації Шенгенської угоди (1990) та ін.

Як видно навіть із назв міжнародних документів, одні з них містять універсальні міжнародні норми, які стосуються безпосередньо прав людини, мають загальний характер та відносно пов'язані з міграційними процесами. Інші ж містять норми, які безпосередньо стосуються міграційних процесів, зокрема міжнародні норми з питань боротьби з транснаціональною організованою зло-

чинністю, яка перетворила нелегальну міграцію на одне з найбільших джерел незаконного отримання прибутків, та міжнародні норми з питань боротьби проти нелегального перетинання кордону.

Найвагомішими стандартами прав і основоположних свобод людини можна назвати Загальну декларацію прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.) та Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.).

У 1990 р. було прийнято Конвенцію ООН про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей [285]. У преамбулі цього міжнародного документа зазначено, що держави прийняли цю конвенцію, враховуючи те, що трудящі, які не мають документів або постійного статусу, часто змушені найматися на роботу на менш сприятливих умовах, ніж інші трудящі, чим користуються багато роботодавців, залучаючи таку робочу силу для збільшення прибутків або недобросовісної конкуренції.

Не менш важливим міжнародним документом, який прямо стосується проблем міграції, є Конвенція ООН про статус біженців (1951 р.). У ній зосереджено увагу на тому, що ефективність функціонування інституту притулку повністю залежить від боротьби з нелегальною міграцією та рівня сприйняття цієї проблеми з урахуванням складності становища біженців. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) відзначає: “Фактично світ страждає не від проблеми з наданням притулку. У нього проблема з імміграцією, а біженці розплачуються за це” [286, с. 4].

Тому можна сказати, що проблема запобігання безпідставним вимогам мігрантів стосовно отримання притулку та збереження максимального ступеня захисту біженців не скоро буде розв’язана як на міжнародному, так і національному рівнях.

Також дуже важливим є питання міжнародно-правового захисту прав жінок і дітей. Вони, перебуваючи у статусі нелегальних мігрантів, знаходяться в особливо тяжкому становищі.

Міжнародні договори з питань боротьби з торгівлею жінками розмежовуються за змістом і формою, адже стосуються багатоманітних аспектів, напрямів співробітництва та мають неоднакове практичне значення. Тому кожне питання цього співробітництва регулюється різними видами угод, а саме: консульськими конвен-

ціями, угодами про правову допомогу та про реадмісію. До цих угод слід віднести Конвенцію про рабство (1926 р.), із змінами, внесеними протоколом від 1953 р., Конвенцію щодо примусової та обов'язкової праці (1930 р.), Додаткову конвенцію про скасування рабства, работоргівлі та звичаїв, подібних до рабства (1956 р.), Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.). Особливо важливою угодою є Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами (1949 р.), яка регулює питання співробітництва у сфері запобігання і боротьби з такою торгівлею. Ці угоди переважно спрямовані проти окремих видів міжнародних кримінальних злочинів, проте мають особливе значення: вирішуючи одне питання, сприяють врегулюванню проблеми загалом.

Що стосується міграційної європейської політики, то вона визначається кількома європейськими угодами та конвенціями, які було прийнято останніми десятиріччями. Це Шенгенські угоди 1985 та 1990 років, Дублінська конвенція (1990 р.), Маастрихтський договір (1992 р.) та Амстердамський договір (1997 р.).

Наприкінці 2003 р. набрала чинності єдина політика ЄС щодо надання притулку [287, с. 5].

Отже, європейські країни з прийняттям новітніх національних законодавчих актів почали займати обережнішу позицію щодо в'їзду й перебування нових іммігрантів, запровадивши певні обмеження. Проте деякі країни провадять таку імміграційну політику, яка сприяє переселенню кваліфікованих робітників-іммігрантів.

Сплеск масштабу нелегальної міграції до Європи у 2015 р. фактично показав слабкість європейських інституцій, відповідальних за охорону зовнішніх кордонів та надання притулку біженцям: Агентства з охорони зовнішніх кордонів Євросоюзу (FRONTEX) та Бюро з питань надання притулку EASO (European Asylum Support Office), а також прорахунки європейської політики контролю на кордонах.

З огляду на це Єврокомісія підготувала та у листопаді 2015 р. оприлюднила у Брюсселі оновлену Європейську політику сусідства (Review of the European Neighbourhood Policy), якою встановлено нові рамки відносин ЄС із 16 країнами-сусідами на сході та півдні ЄС (включаючи Україну).

Уперше в такому форматі взаємодії ЄС зі своїми сусідами з'явилися безпекові інструменти, серед яких – боротьба з неле-

гальною міграцією. У грудні того самого року Європейська комісія оприлюднила плани щодо створення на основі FRONTEX нової прикордонної служби та берегової охорони на всіх зовнішніх кордонах ЄС, що допомагатиме сповільнити притік біженців з Близького Сходу та Африки до Європи. На випадок виникнення надзвичайних ситуацій (коли держава-член ЄС з будь-якої причини не в змозі впоратися з ситуацією власними силами) для відновлення прикордонного контролю Служба матиме резерв – орієнтовно 1500 фахівців та необхідне обладнання, які можуть бути оперативно передислоковані.

Крім того, у жовтні 2015 р. Рада Безпеки ООН санкціонувала проведення військової операції ЄС у Середземному морі (EU Navfor Med/ SOPHIA).

30 січня 2017 р. Рада Європейського Союзу у закордонних справах ухвалила рішення щодо продовження терміну дії цієї операції до липня 2017 р. Також вказана операція цим рішенням отримала два додаткових завдання – тренування морської охорони Лівії та допомога в імплементації резолюції ООН стосовно збройового ембарго щодо Лівії. Варто зазначити, що під егідою агенції FRONTEX проводяться ще дві операції з прикордонного контролю – TRITON (південне Середземномор'я біля італійського узбережжя) та POSEIDON (в Егейському морі біля берегів Греції) [271].

Міжнародно-правові акти у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.

Державна політика у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій залишається важливим напрямом діяльності будь-якої держави. Конституція України спрямовує зовнішньополітичну діяльність України на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально-визнаними принципами і нормами міжнародного права. Чинні

міжнародні договори, ратифіковані Верховною радою України, є частиною національного законодавства України.

В Україні органом, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності є Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

Відповідно до п. 2 Положення про Державну службу з надзвичайних ситуацій вона у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства [222].

Умови надання іноземним державам допомоги в ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та порядок залучення органів і підрозділів цивільного захисту до надання такої допомоги іноземним державам визначаються міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Пріоритети ДСНС України у сфері міжнародного співробітництва:

- створення договірно-правової бази з питань спільного попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на двосторонній і багатосторонній основах;

- відпрацювання спільних планів і механізмів реалізації домовленості про дії у випадку природних та техногенних катастроф;

- налагодження механізмів взаємодії зі структурами інших держав і міжнародних організацій, що відповідають за попередження і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій. Своє міжнародне співробітництво з урядовими та неурядовими закордонними організаціями ДСНС здійснює через міжнародні договори, угоди, конвенції про попередження і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій;

- налагодження обміну інформацією і досвідом з відповідних проблем;

- вирішення інших завдань, спрямованих на реалізацію зовнішньополітичного курсу у сфері компетенції ДСНС.

Серед ключових напрямів співробітництва контакти і практичні програми взаємодії зі структурами Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи і Європейської Комісії, НАТО, СНД, інших організацій, а також розвиток міжнародних зв'язків на двосторонній основі.

Нормативно-правовою базою взаємовідносин між ДСНС України та іншими державами є міжнародні, міждержавні, міжвідомчі угоди та угоди з міжнародними організаціями, а саме:

Рамкова Конвенція з надання допомоги у галузі цивільного захисту, ратифікована Законом України № 508/2001 від 10 липня 2001 р.;

Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору;

Хартія українсько-американського партнерства, дружби і співробітництва;

угода між Урядом України та Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі запобігання промисловим аваріям, катастрофам, стихійним лихам та ліквідації їхніх наслідків, укладена у квітні 1997 р. в Москві та ратифікована 1 липня 1999 р. Законом України № 802-XIV;

Угода між Урядом України та Урядом Киргизької Республіки про співробітництво в галузі цивільної оборони, попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їхніх наслідків, укладена 6 жовтня 1997 р. в м. Бішкеку та ратифікована 5 листопада 1998 р. Законом України № 236-XIV;

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво в галузі попередження промислових аварій, катастроф, стихійних лих та ліквідації їхніх наслідків, укладена 4 серпня 1998 р. в м. Київ;

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки про співробітництво та надання взаємної допомоги в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їхніх наслідків, укладена 27 жовтня 1998 р. в м. Будапешт та ратифікована 19 жовтня 1999 р. Законом України № 1163-XIV;

Угода між Кабінетом Міністрів України та Виконавчою Владою Грузії про співробітництво в галузі попередження промислових аварій, катастроф, стихійних лих та ліквідації їхніх наслідків, укладена 7 грудня 1998 р. в м. Тбілісі і ратифікована 13 липня 1999 р. Законом України № 922-XIV;

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Казахстан про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їхніх наслідків, укладена 17 вересня 1999 р. в м. Київ та ратифікована 29 травня 2001 р. Законом України № 2485-III;

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Греція про співробітництво в галузі попередження промислових аварій, стихійних лих та ліквідації їх наслідків, укладена 21 лютого 2000 р. в м. Афіни і ратифікована 12 вересня 2002 р. Законом України № 153-IV;

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Білорусь про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків., укладена 7 липня 2000 р. в м. Мінськ та ратифікована 28 листопада 2002 р. Законом України № 326-IV;

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словацької Республіки про співробітництво та взаємну допомогу у разі виникнення надзвичайних ситуацій, укладена 5 грудня 2000 р. в м. Братислава і ратифікована 26 грудня 2002 р. Законом України № 382-IV;

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Вірменія про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, укладена 1 березня 2001 р. в м. Києві;

Угода між Кабінетом Міністрів України і Союзним Урядом Союзної Республіки Югославія про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, укладена 1 жовтня 2001 р. в м. Києві і ратифікована 9 липня 2003 р. Законом України № 1065-IV;

Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Польща про співробітництво та взаємну допомогу в галузі попередження катастроф, стихійних лих, інших надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, укладена 19 липня 2002 р. в м. Варшаві та ратифікована 16 січня 2003 р. Законом України № 450-IV;

Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Азербайджанської Республіки про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, укладена 29 серпня 2002 р. в м. Баку та ратифікована 22 травня 2003 р. Законом України № 877-IV;

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Литовської Республіки про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, укладена 5 червня 2003 р. в м. Києві і ратифікована 24 березня 2004 р. Законом України № 1662-IV;

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Таджикистан про співробітництво в галузі запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків, укладена 6 грудня 2005 р. в м. Києві і ратифікована 18 березня 2009 р. Законом України № 1141-VI;

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Латвійської Республіки про співробітництво в галузі запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків, укладена 27 квітня 2006 р. в м. Рига і ратифікована 4 червня 2008 р. Законом України № 321-VI;

Угода між Урядом Республіки Узбекистан та Кабінетом Міністрів України про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків, укладена 26 квітня 2007 р. в м. Ташкенті й ратифікована 30 жовтня 2008 р. Законом України № 631-VI;

Угода між Урядом Французької Республіки та Кабінетом Міністрів України про взаємодопомогу та співробітництво у галузі цивільного захисту населення, укладена 7 жовтня 2010 р. в м. Парижі.

Усі вищенаведені двосторонні угоди мають за мету забезпечення взаємної безпеки, запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні, особливо на прикордонних територіях. Вони передбачають такі традиційні форми співробітництва, як організація спільних наукових досліджень, програм і проектів, обмін вченими, спеціалістами, науково-технічною інформацією та досвідом, організація семінарів і робочих зустрічей експертів із питань захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру.

Договірні документи підписуються на загальнодержавному рівні, але, як правило, безпосередніми їх виконавцями є профільні (галузеві) міністерства та відомства. У кожній із європейських країн такі структури є. Вони різняться за організаційним устроєм, але завдання мають схожі.

26 квітня 1986 р. сталася безпрецедентна техногенна катастрофа на Чорнобильській атомній станції.

ООН була першою організацією, яка відгукнулася на заклик Урядів України, Росії та Білорусі до Урядів усіх країн та міжнародної спільноти з проханням про надання допомоги у подоланні наслідків цього лиха, оскільки першорядною структурою для координації міжнародних операцій з реагування на катастрофи є саме ця організація.

Упродовж 1994–2004 рр. “чорнобильське” питання перебувало в компетенції заступників Генерального секретаря ООН, координаторів надзвичайної гуманітарної допомоги.

30 жовтня 2009 р. було підписано Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та Програмою розвитку ООН щодо співробітництва у галузі зменшення ризиків природних катастроф та швидкого відновлення.

Зазначений Меморандум спрямовано на реалізацію програм зі зниження небезпеки катастроф на довгостроковий період на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Крім того, з питань захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи було прийнято низку нормативних актів, зокрема:

Меморандум про взаєморозуміння щодо планування при надзвичайних ситуаціях цивільного характеру та готовності до катастроф між Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та Організацією Північноатлантичного договору від 16 грудня 1997 р.;

Меморандум про взаєморозуміння стосовно сприяння нагальним цивільним транскордонним перевезенням від 6 жовтня 2008 р.;

Адміністративна домовленість між Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та Генеральним Директором з питань охорони навколишнього середовища Європейської Комісії про співробітництво між Оперативно-Черговою службою МНС та Центром моніторингу та інформації Механізму цивільного захисту Співтовариства від 8 грудня 2008 р.;

Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядами країн “Великої сімки” та Комісією Європейського Спів-

товариства щодо закриття Чорнобильської АЕС, підписаний 20 грудня 1995 р.;

Угода між Урядом України, Урядом Російської Федерації та Урядом Республіки Білорусь про порядок взаємних розрахунків за розміщення громадян, що переселилися з забруднених територій внаслідок Чорнобильської катастрофи територій Російської Федерації, Республіки Білорусь та України на територію однієї з цих держав, підписана 26 листопада 1993 р.;

Угода про грант (Проект ядерної безпеки Чорнобильської АЕС) між Європейським банком реконструкції та розвитку як Розпорядником коштів Гранту з Рахунку ядерної безпеки Урядом України та Чорнобильською атомною електростанцією, підписана 12 жовтня 1996 р., ратифікована Законом України №147/97-ВР від 18 березня 1997 р.;

Угода між Урядом України та Урядом Республіки Білорусь про спільні дії з мінімізації та подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, підписана 12 квітня 1997 р.;

Рамкова угода між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського фонду “Укриття” в Україні, підписана 20 листопада 1997 р., ратифікована Законом України № 80/98-ВР від 4 лютого 1998 р.;

Угода між Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та Комісаріатом з атомної енергії та альтернативних енергій Французької Республіки про технічну допомогу з метою покращення умов поводження з відпрацьованими радіоактивними джерелами та високоактивними відходами в Україні від 15 жовтня 2010 р., що діяла до 31 грудня 2013 р.

Як свідчить міжнародний досвід, ефективність гарантії основних прав і свобод людини та громадянина залежить від рівня розвитку правових інститутів держави, стану економіки, правотворчої діяльності в суспільстві, рівня правового виховання і культури населення, наявності належного функціонування державної влади та правоохоронних органів. Вони є основними показниками зрілості суспільства, тому саме на державу в особі її органів влади та правоохоронних органів Конституція і закони України покладають обов’язок забезпечувати права і свободи людини та громадянина.

Отже, Україна є учасницею великої кількості двосторонніх угод або договорів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. Наша держава вважає пріоритетним підписання й ратифікацію багатосторонніх угод, оскільки цей процес стимулює узгодженість національного законодавства з міжнародною практикою, а також є практичним свідченням готовності України встановити тривалі зв'язки партнерства.

3.2. Зарубіжний досвід правового регулювання управлінських процесів у сфері внутрішніх справ

Держави незалежно від їх форм правління, устрою, політичного режиму тільки тоді функціонують як повнокровний організм, коли забезпечені безпека їх кордонів і територіальної цілісності, громадська безпека й соціальна злагода всередині суспільства. Одним із аспектів дослідження організації управління в МВС, а також діяльності служб поліції в окремих зарубіжних країнах є вивчення організації і функціонування системи правоохоронних органів різних країн в залежності від особливостей відповідних національних правових систем. Це сприяє визначенню основних тенденцій розвитку як національних правових систем, так і систем правоохоронних органів різних країн, зокрема романо-германської і англо-американської правових сімей.

Порівняльно-правове дослідження названих питань надає можливість сформулювати підходи та механізми для запозичення і використання позитивного досвіду зарубіжних країн, а також для визначення власних шляхів розвитку національної правової системи і системи правоохоронних органів України.

Міністерства внутрішніх справ є невід'ємною частиною будь-якої зарубіжної країни, що відіграє головну роль у забезпеченні внутрішньої безпеки держави. У кожного народу, який створив свою державність, неминуче виникає потреба в особливій організації управління, метою існування якої є охорона прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави, забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, а також надання в межах, визначених законом, поліцейських послуг.

Слід зазначити, що МВС, як і будь-яка інша соціально-правоохоронна система, постійно еволюціонує, а зміни у соціальній сфері суспільства, неминуче супроводять зміни в організації управління МВС та органах поліції. З'являються нові види злочинів, змінюється ставлення суспільства до правоохоронної сфери та держави в цілому, переосмислюються мета суспільного прогресу, на політичну арену виходять нові рушійні сили суспільного розвитку – реформуються органи МВС: уточнюються їх функції, трансформується організаційна структура, нові методи і принципи організації управління та діяльності приходять на зміну старим.

Аналіз зарубіжного досвіду в сфері організації управління в МВС, а також діяльності служб поліції в окремих зарубіжних країнах дає підстави зробити висновки, що у більшості зарубіжних країн Міністерство внутрішніх справ – це орган виконавчої влади, державна установа, як правило, виконує адміністративно-розпорядчі функції у сфері забезпечення громадської безпеки, охорони правопорядку, та протидії злочинності в усіх її проявах у кожній країні має свою специфіку й особливості.

Функції міністерства внутрішніх справ у більшості зарубіжних країн є значно ширшими, ніж у МВС України. Так, зокрема МВС Французької Республіки, Італії, Іспанії, Португалії, Нідерландів, Бельгії, крім управління поліцією, здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, займаються питаннями, пов'язаними зі стосунками між державою та церквою, соціальним забезпеченням, діяльністю державних архівів, громадських благодійних організацій [289]. В окремих зарубіжних країнах на органи МВС покладено функції забезпечення національної безпеки та питань міграції, охорони місць позбавлення волі, дозвільні функції у сфері обігу зброї, печаток і штампів, наркотичних засобів тощо, а також питань цензури в засобах масової інформації.

У країнах з федеративним устроєм міністерство внутрішніх справ часто має відділення на рівні всієї держави і суб'єктів федерації. Автономні території часто теж мають окремих міністрів чи міністерства внутрішніх справ (наприклад, Гонконг – спеціальний адміністративний район Китайської Народної Республіки).

У різних зарубіжних країнах міністерство внутрішніх справ може мати різні назви, наприклад, в США його функції виконує

Міністерство національної безпеки і Міністерство юстиції. Правда в США існує *міністерство внутрішніх справ*, але на відміну від міністерств внутрішніх справ в інших країнах його основна функція – не поліцейські заходи і організація безпеки, а *управління землею* [290].

В Австрії, Німеччині – це *Федеральне міністерство внутрішніх справ*, на Багамах – *Міністерство національної безпеки*, в Данії – *Міністерство внутрішніх справ і охорони здоров'я*, в Домініканській республіці – *Міністерство внутрішніх справ і поліції*, в Канаді – *Міністерство громадського порядку*, в Кенії – *Міністерство національної безпеки і провінційної адміністрації*, в КНР – *Міністерство національної безпеки і Міністерство контролю*, в Лівані – *Міністерство внутрішніх справ і муніципалітетів*, в Монголії – *Міністерство юстиції і внутрішніх справ*, в Нідерландах – *Міністерство внутрішніх справ та по справах Королівства*, в Республіці Корея – *Міністерство державного управління та безпеки*, в Румунії – *Міністерство управління і внутрішніх справ*, на Філіппінах – *Міністерство внутрішніх справ та місцевого самоуправління*, в Чорногорії – *Міністерство внутрішніх справ і управління правопорядку*, в Японії – *Міністерство внутрішніх справ і комунікації*.

У деяких країнах функції МВС виконує *Міністерство юстиції* (Великобританія, Монголія та Росія – частково).

Структурна побудова міністерства внутрішніх справ у різних країнах дуже різноманітна.

Так, Міністерство внутрішніх справ *Великої Британії* – найстаріше центральне відомство країни, створене у 1782 р. Головними функціями МВС Великої Британії є “підтримка закону та порядку”, забезпечення ефективності поліцейської служби, вжиття заходів стосовно правопорушників, контроль і управління службами в'язниць, забезпечення ефективності апробації та системи нагляду за умовно засудженими і тими, хто відбув покарання, нагляд за пожежною службою та контроль за станом цивільної оборони, а також розробка нового законодавства з питань компетенції МВС [289]. Для здійснення цих функцій у складі МВС Великої Британії є такі підрозділи, як: департамент програм для населення та рівних можливостей, департамент кримінального правосуддя, департамент кримінальної політики, пожежний департамент, департамент штатів, департамент імміграції і громадянства, департамент поліції,

департамент в'язниць, департамент апробації та контролю за особами, що відбули покарання, тощо.

Слід зазначити, що МВС Великої Британії не здійснює безпосереднє керівництво поліцією графств (місцевою поліцією). За законом від 1964 р. *МВС зобов'язане наглядати за роботою управління місцевих поліцейських органів, має право звільняти шефів-констеблів, які очолюють територіальні поліцейські управління і не відповідають займаним посадам.*

Розглянемо більш детально структуру МВС на прикладі таких країн, як *Франція, Австрія та Польща.*

Зокрема *Міністерство внутрішніх справ Франції* посідає важливе місце у системі центральних установ країни. Через великий апарат, очолюваний префектами, МВС Франції аналізує суспільну думку й інформує Уряд про політичну ситуацію в країні. МВС Франції стежить за дотриманням законодавства про культу, відповідає за стан цивільної оборони в країні.

Структура МВС Франції в цілому визначена декретами Президента та Уряду Франції. Міністерство внутрішніх справ має у своєму розпорядженні великий адміністративний апарат. Міністр внутрішніх справ, якого призначає Президент Республіки, є одним із провідних членів уряду.

Структурно МВС Франції виглядає так: очолює міністерство міністр; йому безпосередньо підпорядковуються головна інспекція адміністрації; апарат міністра; служба громадських зв'язків; вища школа внутрішньої безпеки.

Безпосередньо апарату міністра підпорядковуються Головне управління місцевих громад, Управління оборони та соціальної безпеки, Управління у справах фінансів та нерухомого майна, Управління оперативної інформації, Управління громадських свобод та правових питань, Головне управління адміністрації [291].

Окремо у складі центрального апарату Міністерства внутрішніх справ Франції діє *Генеральна дирекція національної поліції*, очолювана Генеральним директором, яка керує всіма поліцейськими силами країни, за винятком поліції Парижа та департаменту Сена-Уаза.

Слід зазначити, що Головне управління адміністрації складається з Управління територіальної адміністрації та питань політики і Управління кадрів, професійної підготовки та соціальних

питань. У місцевості, де проживає менше 20 тис. мешканців, та сільській місцевості охорону порядку та забезпечення внутрішньої безпеки здійснюють підрозділи жандармерії Франції.

Хоча республіканські роти безпеки підпорядковуються Міністрові внутрішніх справ Франції, який ухвалює рішення про їх використання в непередбачених випадках, проте комісар Республіки може залучити Республіканські роти безпеки, дислоковані в його департаменті, до виконання заходів щодо охорони громадського порядку [292, с. 40–42].

В оперативному підпорядкуванні Міністра внутрішніх справ та керівництва Національної поліції знаходиться Національна жандармерія, яка підпорядкована трьом міністерствам (Міністерству збройних сил, МВС та Міністерству юстиції).

Слід зазначити, що фактично *Міністерство внутрішніх справ Федеративної Республіки Німеччини* контролює всі основні сфери внутрішнього життя країни. Структура Федерального МВС ФРН включає відділи:

- Z (Центральний відділ, що виконує організаційно-штабні функції та функції взаємодії);
- G (основні питання внутрішньої політики);
- V (контроль за дотриманням конституції);
- O (структура управління, комунальне господарство, статистика, державна звітність і облік);
- УТК (займається справами біженців, вигнанців, потерпілих від війни і справами культури);
- IS (внутрішня безпека держави);
- SM (питання засобів масової інформації, спортивні організації);
- KN (цивільна оборона, захист від катастроф, попередження нещасних випадків);
- відділ D (розробляє і реалізує норми, які регулюють правове становище державних службовців і інші особливості права у виконанні державної служби);
- P (робота поліції) [293, с. 96].

Пріоритетними завданнями в контексті забезпечення внутрішньої безпеки в німецькій національній правовій доктрині є: протидія злочинності (попередження злочинів і кримінальне переслідування злочинців); удосконалення системи реєстрації насе-

лення та паспортної справи, покращання правового регулювання правового статусу іноземців та осіб без громадянства, а також діяльності громадських об'єднань і проведення зборів; реалізація класичних поліцейських функцій; виконання завдань щодо захисту Конституції, а також таких, що належать до компетенції інформаційних служб.

Класичними завданнями МВС визначено надання підтримки міністрові під час виконання політичних завдань, нагляд за підпорядкованими службами, виконання завдань з управління внутрішніми силами. Керівником федерального МВС (Bundesinnenministerium des Innern (ВМІ), або Bundesinnenministerium) є міністр, який водночас є членом федерального уряду. До керівництва міністерства також належать два парламентські державні секретарі та два посадові державні секретарі.

Правовий статус парламентських секретарів визначено відповідно до Закону ФРН “Про правовідносини парламентських державних секретарів” від 24 липня 1974 р. [312]. Такі посадовці перебувають у публічно-правових службових відносинах із федерацією та підтримують міністра внутрішніх справ під час реалізації політичних завдань (призначаються федеральним президентом за поданням бундесканцлера після попереднього погодження кандидатур із профільним федеральним міністром). Водночас вони є депутатами парламенту, підтримують робочі контакти з бундестагом, парламентськими комітетами, фракціями бундестагу та їх робочими групами, політичними партіями. Міністр внутрішніх справ визначає коло питань, які мають вирішувати парламентські державні секретарі.

Посадові державні секретарі є державними службовцями найвищого рангу (і належать до так званих “політичних службовців”), відповідальними за ефективність роботи міністерства з окремих напрямів. У деяких випадках вони можуть репрезентувати міністра як керівника центрального органу виконавчої влади. За поданням міністра (без обґрунтування підстав) посадові державні секретарі можуть бути в будь-який час відправлені у відставку федеральним президентом.

Федеральне МВС має уставлені традиції діяльності (у 1879 р. засновано Союзу канцлерську службу, а МВС у сучасному форматі існує з 1949 р.) та надзвичайно широкі повноваження, що

фактично охоплює ключові галузі правоохоронної діяльності, а саме: внутрішню безпеку; боротьбу з кримінальною злочинністю; охорону державного кордону; цивільну оборону; адміністративний захист конституційного ладу, зокрема від проявів екстремізму, тероризму, саботажу, шпигунства й сектантства; паспортний облік, видачу посвідчень особи, реєстрацію населення; публічну службу; статистику; інформаційну безпеку; справи щодо переселення, міграції та національних меншин, зокрема іноземців, біженців, осіб-претендентів на отримання притулку, вигнанців, пізніх переселенців. МВС містить низку відділів, підвідділів і рефератів.

Зазначені структурні підрозділи МВС відіграють важливу роль у правоохоронній діяльності в особливо значущих для забезпечення внутрішньої безпеки сферах, а також налагодження й підтримання співробітництва суб'єктів поліцейської діяльності на національному та міжнародному рівнях. Виключне значення діяльності відповідних підрозділів для забезпечення стабільного державного розвитку підтверджується також тим, що майже дві третини бюджету федерального МВС витрачається на фінансування заходів у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави. Відповідно до конституційної доктрини "внутрішня безпека" належить до найсуттєвіших суспільних благ, що потребують особливого захисту з боку держави, оскільки захист громадян від кримінальних або терористичних загроз (ідеться, зокрема, про політичну мотивовану злочинність) вважається передумовою для вільного розвитку країни [313].

Міністерство внутрішніх справ Австрії структурно складається з чотирьох секцій. Перші дві секції (Секція 1 – Президіальна секція та Секція 2 – Генеральна Дирекція громадської безпеки) входять до складу кабінету Федерального міністра. Інші дві секції міністерства (Секція 3 – Секція правових питань та Секція 4 – Секція забезпечення та контролю) виконують допоміжні забезпечувальні функції.

У свою чергу, секції складаються з управління, відділів та федеральних відомств.

Президіальна секція (Секція 1) складається з управління по роботі з персоналом, відділу бюджетних питань та фінансів, відділу міжнародних зв'язків, відділу з господарських питань, відділу матеріально-технічного забезпечення, відділу по роботі з гро-

мадськістю, відділу організаційного та адміністративного забезпечення.

До Генеральної дирекції громадської безпеки (Секція 2) входять Федеральне відомство захисту конституції та боротьби з тероризмом, Федеральне відомство кримінальної поліції, Академія безпеки Федерального міністерства внутрішніх справ, Управління прикордонної служби та поліції у справах іноземців, Управління організації служби, Оперативне управління, Управління кризового менеджменту цивільної оборони та повітряної поліції. Останнє складається із Служби медичного забезпечення та Управління повітряної поліції.

Секція правових питань (Секція 3) складається з відділу юридичного забезпечення, відділу правового захисту та захисту даних, відділу паспортної служби, відділу з питань громадянства, відділу у справах біженців, відділу у справах виборців, відділу цивільної служби.

Секція забезпечення та контролю (Секція 4) складається з таких відділів: *технічного забезпечення; інформаційного забезпечення; у справах будівництва; ресурсного забезпечення; внутрішніх ревізій та інспектувань; внутрішньої безпеки; захисту пам'ятників та жертв війни.*

У Республіці Польща Міністр внутрішніх справ цієї країни здійснює управління МВС через Державного секретаря, чотирьох заступників та Генерального директора.

Безпосередньо *Міністру внутрішніх справ* Польщі підпорядковуються Політичний кабінет міністра, Секретаріат Міністра, Департамент контролю, Бюро в справах оборони, Бюро охорони таємної інформації.

Державному секретареві підпорядковуються:

- Поліція;
- Прикордонна служба;
- Державна пожежна охорона;
- Служба цивільної оборони держави;
- Бюро охорони уряду;
- Департамент громадського порядку;
- Департамент загальної безпеки;
- Вища школа поліції;
- Головна школа пожежної служби;

Науково-дослідний центр протипожежної охорони [294].

У віданні Генерального директора перебувають Бюро Генерального директора, Бюро кадрів, навчання та професійного розвитку, Адміністративно-господарське бюро, Управління обслуговування МВС, Пенсійне управління.

Серед заступників Державного секретаря МВС сфери компетенції та відповідальності розподілені наступним чином.

Одному із них підпорядковується Департамент громадської адміністрації, Департамент охорони здоров'я, Головне шахтарське управління, Державна санітарна інспекція, Координатор реалізації завдань щодо розпорядження майном, прийнятого від військових.

Інший заступник державного секретаря у своєму підпорядкуванні має Правовий департамент, Департамент фінансів, Департамент у справах релігії і національних меншин. Також йому підпорядковується Координатор реалізації Урядової стратегічної програми "Освенцим".

Останньому державному секретареві підпорядковуються Департамент державних ресурсів, Центр персоналізації документів, Управління з квартирних питань, Технічний інститут текстильних виробів "Моратекс у Лодзі".

*Аналіз структурної побудови МВС згаданих країн, зокрема **Франції, Австрії та Польщі, свідчить про такі спільні риси, притаманні правоохоронним відомствам цих країн:***

- поліція є одним зі складників МВС;
- до складу МВС зазначених країн включено служби, що забезпечують не тільки внутрішню, але й зовнішню безпеку держави (служби, що виконують розвідувальні та контрозвідувальні функції. Зокрема, в Австрії це – Федеральне відомство захисту Конституції та боротьби з тероризмом, у Франції – Управління охорони та забезпечення безпеки території Франції, у Польщі – Департамент загальної безпеки);
- до складу МВС входять відповідні підрозділи, що здійснюють протидію нелегальній міграції, зокрема, у Польщі – це Управління в справах репатріації та іноземців, у Франції – це складова Національної поліції (Головне управління боротьби з незаконною міграцією та нелегальним використанням людських ресурсів, у Австрії – Управління прикордонної поліції та поліції у справах іноземців);

– до складу МВС Австрії та Польщі входять підрозділи цивільної оборони. Зокрема, в Австрії – це Управління кризового менеджменту та цивільної оборони та повітряної поліції, у Польщі Цивільна оборона держави, Державна пожежна охорона;

– як у Франції, так і в Австрії до складу МВС включено підрозділи, що здійснюють боротьбу з тероризмом (у складі Головного управління Національної поліції Франції – Координаційний підрозділ боротьби проти тероризму, у Складі Генеральної Дирекції громадської безпеки МВС Австрії – Федеральне відомство захисту конституції та боротьби з тероризмом);

– як у складі МВС Франції, так і у складі МВС Польщі створено підрозділи, що виконують не тільки функцію забезпечення охорони громадського порядку, а й функцію оборони країни (у МВС Франції – Управління оборони та соціальної безпеки, у МВС Польщі – Бюро у справах оборони);

– до складу МВС Австрії та МВС Польщі входять підрозділи, що забезпечують охорону державного кордону, зокрема, у Польщі – Прикордонна служба МВС, у Австрії – Управління прикордонної служби та поліції у справах іноземців;

– у складі МВС Австрії та Франції створено підрозділи внутрішньої безпеки, зокрема, у складі МВС Австрії – відділ внутрішньої безпеки, а у складі Головного управління Національної поліції Франції – Служба охорони міністерства;

• як у МВС Австрії, так і у МВС Франції існують окремі (спеціальні) підрозділи кримінальної поліції (Федеральне відомство кримінальної поліції у Австрії та Головне управління кримінальної поліції Головного управління Національної поліції Франції);

– у складі МВС Франції, Австрії та Польщі створено спеціальні підрозділи, що виконують забезпечувальні та адміністративно-господарські функції та завдання в інтересах міністерства (у складі МВС Франції – Управління у справах фінансів і нерухомого майна, у складі МВС Австрії – Відділи у справах будівництва та ресурсного забезпечення, у складі МВС Польщі – Адміністративно-господарське бюро, пенсійне управління, управління з квартирних питань);

– у складі МВС Франції, Польщі та Австрії існує єдиний спеціалізований навчальний заклад із підготовки працівників по-

ліції. Так, у Польщі в складі МВС функціонує Вища школа поліції, у Австрії у складі МВС створено Академію безпеки Федерального міністерства внутрішніх справ, у Франції – у складі МВС діє Вища школа внутрішньої безпеки.

Слід зазначити, що функції, які виконують зазначені міністерства, різні. Так, у пострадянських країнах Міністерство внутрішніх справ – це орган державного управління, який очолює систему органів внутрішніх справ і внутрішні війська МВС. Міністерство здійснює в межах своїх повноважень регулювання та управління у сфері забезпечення протидії злочинності, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та координацію діяльності у цій сфері інших органів державного управління.

Для більшості постсоціалістичних країн традиційним є підхід, що досить повно втілює уявлення суспільства щодо функцій поліції як карально-репресивного органу. Це зумовлено переважно проблемами, успадкованими від радянського періоду, що стосуються суспільного призначення цієї частини правоохоронної структури держави та контрольно-примусових функцій, які мають належати до юрисдикції силовиків. До недавнього часу МВС України також мало подібні завдання.

Нині МВС деяких пострадянських країн фактично залишаються міністерством міліції (поліції), на відміну від сучасних європейських моделей міністерств внутрішніх справ, де поліція є однією з часток цілого поряд із міграційними, прикордонними, пожежно-рятувальними службами тощо.

Утім у більшості держав Міністерство внутрішніх справ покликане забезпечувати національну безпеку всередині країни. Така безпека забезпечується в основному шляхом використання поліцейських підрозділів.

Центральні органи поліції, які знаходяться під контролем урядів, визначають загальну стратегію діяльності поліції, форми та методи цієї діяльності, корегують взаємовідносини поліції з іншими органами держави, насамперед з армією, судом, слідчими установами (у тих країнах, де вони відділені від поліції) тощо.

Важливою функцією центральних органів поліції країн – членів ЄС є визначення основ тактики територіальних поліцейських формувань. У більшості країн управління поліцією у масштабі країни концентрується в спеціальній установі (міністерстві) (у

Франції, Німеччині та Італії управління поліцією здійснюється міністерствами внутрішніх справ, у Великій Британії – управлінням (міністерством) по внутрішніх справах), керівник якої, як правило, є одним з найбільш впливових членів Уряду.

Функції і повноваження міністерства, яке відає поліцією, залежать від ступеня централізації та децентралізації, єдності або множинності органів, що виконують поліцейські функції тощо.

Переходячи до аналізу *діяльності служб поліції в окремих зарубіжних країнах*, необхідно зазначити наступне.

Слово “поліція” має грецьке походження. Насамперед воно означало державу, місто. Аристотель іменував міське, або державне управління. У такому ж сенсі він перейшов в латинську мову у формі “*politia*” і широко застосовувався в офіційному і науковому лексиконі Риму і Візантії. У Середні віки воно латинізувалося (“*politia*”), але його значення не змінилося. З XIV ст. це слово у французькій мові символізує порядок і моральність, що охороняються законом. У другій половині XVI ст. його значення змінюється, і під поліцією з часом розуміють лише діяльність у сфері забезпечення громадського порядку, що здійснюється державою за допомогою примусу [295, с. 12–29].

Спочатку значення слова “поліція” мало на увазі всі сфери відповідальності держави, і лише в XIX ст. було зведено до державних функцій, пов’язаних із боротьбою зі злочинами.

Відомий дослідник поліцейського права В.Ф. Дерюжинський зазначав, що термін “поліція” охоплює всю сукупність справ світського управління..., на відміну від справ церковних [296, с. 4].

У сучасному вигляді поліцейський апарат сформувався на рубежі XIX–XX ст., коли завершився процес організаційно-функціонального формування поліцейських систем у більшості країн. Наприклад, після революції у Франції на зростання злочинності влада відповіла створенням у 1811 р. особливої бригади Сюрте (“Безпека”). Протягом кількох десятиліть Сюрте демонструвала вражаючі результати розкриття злочинів.

Аналізуючи діяльність служб поліції в окремих зарубіжних країнах, можна сказати, що сьогодні накопичено значний досвід. Однак організація діяльності щодо забезпечення публічного порядку і безпеки та протидії злочинності в усіх її проявах у кожній країні має свою специфіку й особливості. Нині у сфері функціо-

нування поліцейських органів зарубіжних країн дуже багато зроблено для перетворення поліції на ефективний державний інститут, що користується довірою та повагою громадян.

Сьогодні майже в усіх зарубіжних поліцейських системах на працівників поліції поширюється основні політичні та профспілкові права, за винятком права страйкувати та займатися політичною діяльністю. Разом з тим, у всіх демократичних країнах поліція позапартійна. Характерною ознакою діяльності правоохоронних органів багатьох країн світу є висока соціальна, правова захищеність і матеріальна забезпеченість їх працівників, що спонукає до відповідального виникнення обов'язків, підвищення професійного рівня. [297].

Історично правоохоронні органи створювалися двома джерелами влади – суверенами (урядами в сучасній інтерпретації) та місцевими громадами. Водночас, звідси бере початок розподіл суверенних правоохоронних органів на центральні (федеральні, державні) та місцеві (муніципальні). Центральні правоохоронні органи можуть мати військову та цивільну генезу. *Перші* створювалися як окремі підрозділи збройних сил для забезпечення внутрішнього порядку, *другі* – як спеціальні органи цивільної адміністрації.

Слід зазначити, що правоохоронні системи, які історично виникли в Європі та набули сучасного вигляду упродовж XIX–XX ст., сьогодні поширені в більшості зарубіжних країн. Нині систему правоохоронних органів зарубіжних країн традиційно становлять органи поліції та інші спецслужби, що забезпечують безпосередній захист прав особистості, суспільства й держави. Органи поліції зазвичай мають дво- або тривірневу систему, яку складають: федеральна (національна) поліція, поліція суб'єктів штатів та місцева (муніципальна) поліція. Компетенція цих органів у різних країнах може бути різною.

Найбільший вплив на управління поліцією має встановлений у конкретній країні ступінь централізації та децентралізації органів поліції. Так, централізовані поліцейські системи спостерігаємо у Франції та Італії, децентралізовані (напівцентралізовані) – у Великій Британії та Німеччині.

Для централізованих поліцейських систем характерне наділення необмеженими повноваженнями глави центрального органу, який здійснює управління поліцією. Він покладає частину своїх

повноважень на підлеглих йому працівників, повноваження яких, таким чином, похідні від повноважень глави відомства (із цього правила бувають винятки. Так, повноваження слідчих поліції визначаються кримінально-процесуальним законодавством).

Централізована та ієрархічна поліцейська система існує у Франції. Вона не містить правоохоронних органів, створених місцевими громадами. Натомість у такій системі співіснують дві централізовані правоохоронні підсистеми – цивільна та воєнізована. Передумови цьому закладені не тільки у чинній Конституції Французької Республіки, але й мають глибокі історичні корені.

Незважаючи на різне адміністративне підпорядкування, – відповідно міністерствам внутрішніх справ (або юстиції) та оборони – вони не мають значних функціональних відмінностей. Законом від 9 червня 1966 р. усі поліцейські сили країни були об'єднані у межах так званої національної поліції, якою керує Генеральна дирекція – одна з трьох основних (генеральних) дирекцій МВС Франції. Разом з тим, розмежування їх юрисдикції суспільно-політичне: *цивільна поліція*, до якої належить національна поліція та муніципальна поліція, що відповідає за великі міста з кількістю мешканців понад двадцять тисяч осіб та *воєнізована жандармерія*, яка відповідає за невеликі міста, з кількістю населення до двадцяти тисяч, сільську місцевість і військові частини.

Структура поліцейських органів у Франції ґрунтується на так званій континентально-європейській моделі організації, якій притаманні жорстке централізоване управління поліцейськими відомствами з боку держави, владна вертикаль та значний обсяг повноважень поліцейських органів.

Організаційна структура, функції, повноваження цивільної поліції та воєнізованої жандармерії у французькій моделі адміністративної поліції майже не відрізняються. У Франції розрізняють дві системи поліції: *адміністративну та судову (кримінальну)*. *Адміністративна поліція* займається попередженням правопорушень виконує інші профілактичні функції [298].

Більшість злочинів *розкриває та розслідує судова (кримінальна) поліція*, посадові особи якої поділяються на три категорії: офіцерів судової поліції (посадових осіб судової поліції), які мають право проводити самостійне попереднє розслідування; агентів судової поліції, а також посадових осіб та агентів, уповноважених законом

виконувати деякі функції судової поліції (проводити окремі процесуальні дії тощо).

В Основному Законі Франції мова про поліцію йде у контексті її підпорядкування судовій владі. Законодавство країни чітко окреслює коло осіб, які виконують судово-поліцейські функції, конкретизує їх компетенцію.

Слід зазначити, що офіцери судової поліції відповідно до статей 14, 17 Кримінально-процесуального кодексу (КПК) Франції **мають право:** *констатувати порушення закону; здійснювати самостійне досудове розслідування; збирати докази та встановлювати винних до початку проведення слідства; проводити дізнання за правопорушеннями, за якими слідство ще не проводилось; розслідувати так звані явні правопорушення; виконувати доручення слідчих органів; приймати та розглядати заяви про правопорушення й скарги від потерпілих.*

Агенти судової поліції – відіграють здебільшого допоміжну роль, надаючи допомогу посадовим особам судової поліції. До їх компетенції не належать виконання слідчих доручень, здійснення розслідування явних правопорушень і прийняття рішень за заявами та скаргами.

Посадові особи та агенти – уповноважені виконувати окремі функції судової поліції (наприклад, здійснювати певні процесуальні дії).

У КПК Франції закріплено дві форми досудового розслідування: досудове слідство, яке здійснюють судові чиновники – слідчі судді, та дізнання (поліцейське розслідування), що належить до сфери діяльності прокуратури та судової поліції. Судове слідство за кримінальними справами практично не здійснюється. На сучасному етапі розвитку системи правоохоронних органів Франції намітилися тенденції щодо відмови від функціонування слідчих суддів.

Окрему структуру має головне управління національної поліції Франції як складова МВС. Структурно воно складається з підрозділів, служб головних управлінь, головної інспекції, адміністрації.

Отже, до Національної поліції Франції входять:
Координаційний підрозділ боротьби проти тероризму;
Координаційний підрозділ боротьби проти мафії;

Підрозділ боротьби з наркотиками;
Підрозділ контролю особливо небезпечних кварталів;
Спеціальний підрозділ швидкого реагування;
Служба охорони міністерства;
Автомобільна служба;
Служба охорони важливих осіб;
Служба республіканських загонів;
Служба міжнародного поліцейського співробітництва;
Головна інспекція Національної поліції;
Головне управління збору та обробки інформації;
Головне управління кримінальної поліції;
Головне управління боротьби з незаконною міграцією та нелегальним використанням людських ресурсів;
Головне управління охорони громадського порядку;
Управління охорони та забезпечення безпеки території Франції;

Управління адміністрації національної поліції.

Штат Національної поліції складається з 150 тис. осіб – співробітників поліції та адміністративних службовців.

Центральне місце у структурі Генеральної дирекції національної поліції Франції займають дирекції та активні служби поліції. Вони охоплюють основні напрями діяльності поліції. Це координаційний підрозділ боротьби проти тероризму, координаційний підрозділ боротьби проти мафії, підрозділ по боротьбі з наркомафією, спеціальний підрозділ швидкого реагування, підрозділ контролю в особливо небезпечних кварталах, центральна адміністрація національної поліції, дирекція оперативних служб поліції, до якої входять: центральна дирекція судової поліції; дирекція нагляду за територією; центральна служба республіканської безпеки; центральна дирекція міської поліції; служба повітряної поліції і охорони кордонів; центральна дирекція загальної інформації; служба офіційних поїздок та безпеки високих посадових осіб; дирекція боротьби з незаконною міграцією та нелегальним використанням людських ресурсів; служба міжнародного технічного співробітництва поліції; автомобільна служба, служба охорони міністерства.

Спеціальний підрозділ швидкого реагування – підрозділ рухливий, позатериторіальний. Основне його завдання – спостере-

ження за громадським порядком, його підтримка і, у випадку порушення, відновлення.

Дирекція нагляду за територією під своєю назвою приховує основний контррозвідувальний орган Франції. Декретом від 17 листопада 1951 р. на цю дирекцію було покладено функцію виявлення, контролю та боротьби з усіма видами іноземної розвідувальної діяльності.

Міністр внутрішніх справ та Керівник національної поліції є, власно кажучи, начальником кожного і будь-якого поліцейського у Франції. У їх оперативному підпорядкуванні знаходяться також Національна жандармерія, яка офіційно підпорядкована Міністерству збройних сил, і муніципальна поліція, підпорядкована мерам.

Ударною силою державної влади Франції залишається Національна жандармерія. На відміну від цивільних поліцейських установ жандармерія має таку саму організацію, форму, звання та дисципліну, як і французька армія. Різноманітність завдань, покладених на жандармерію, ставить її у залежність від Міністерства внутрішніх справ та Міністерства юстиції. Згідно з Положенням про жандармерію вона покликана забезпечувати громадську безпеку, підтримувати порядок та піклуватися про виконання законів.

Підготовка поліцейських кадрів у Франції у межах нової стратегії оборони й національної безпеки є однією з пріоритетних державних завдань. Вона повинна стимулювати потреби службовців поліції в отриманні освіти за різними напрямками діяльності поліції, щоб забезпечити компетентність поліцейських кадрів. Значна увага приділяється впровадженню сучасних освітніх технологій. Освіта повинна сприяти тому, щоб кожен співробітник зразково виконував свої функціональні обов'язки, що, зрештою, має призвести до *підвищення авторитету поліції* в суспільстві, *захищеності людини та громадянина*. Новою стратегією передбачено розширення зв'язків між різними структурами поліції, цивільними освітніми установами, розвиток міжнародних зв'язків у галузі поліцейської підготовки [299].

До структури освітніх установ Національної поліції Франції належать:

- 1) Національний інститут освіти Національної поліції в Кермон-Феррані;
- 2) Вища школа офіцерів Національної поліції в Канн-Еклюзі;

- 3) Вища школа застосування Національної поліції в Тулузі;
- 4) 14 шкіл Національної поліції;
- 5) 12 центрів підготовки поліції;
- 6) 11 регіональних представництв набору й підготовки;
- 7) Національний центр підготовки в галузі зв'язку.

У Національній поліції Франції організацію професійної підготовки поліцейських кадрів покладено на Дирекцію освіти поліції, що належить до структури Генеральної дирекції. Зазначена Дирекція забезпечує початкову та безперервну освіту різних категорій персоналу Національної поліції, зокрема здійснює заходи щодо набору в поліцію, організовує управління та координацію діяльності різних освітніх установ Національної поліції, підготовку викладацьких кадрів, розробляє різні освітні програми та методичні матеріали з питань навчання.

Навчання та професійна підготовка майбутнього співробітника правоохоронних органів орієнтована на захист, передусім, прав і свобод громадян; усвідомлення того, що він особисто й поліція загалом утримуються за рахунок податків населення, а отже, фактично він служить платникові податків; чітке розуміння того, що поліція зобов'язана допомагати кожному громадянину в разі вчинення злочину, виникнення нещасного випадку, побутового сімейного конфлікту, раптового захворювання, екстремальній ситуації чи, наприклад, під час несподіваних пологів на вулиці. До миттєвих і правильних дій у всіх цих ситуаціях поліцейський має бути готовий беззастережно, а тому його навички під час підготовки повинні доводитися до автоматизму [299].

До структури Дирекції освіти, крім інших відділів, належать:

- Національний центр досліджень та освіти;
- Національний інститут освіти адміністративного, технічного та наукового персоналу;
- Національний центр вогневої підготовки;
- Національний центр кінологічної підготовки;
- Національний центр фізичної та спортивної підготовки.

Структура освітніх установ Національної поліції передбачає також Вищу школу Національної поліції в Сен-Сір-о-Мон-д'Орі, що забезпечує *первісну й безперервну* підготовку комісарів поліції.

На службу до поліції приймають громадян Франції віком від 17 до 35 років, які мають середню освіту, міцне здоров'я, а також направлення на службу, затверджене префектом.

Кандидати на службу у французьку поліцію проходять відбір через систему спеціальних іспитів. Для кожної категорії співробітників поліції пред'являються додаткові вимоги. Відбір до конкретної категорії ґрунтується на ретельному вивченні професійних та особистих якостей кандидата, вивчення його біографії.

Службовці поліції поділяються на чотири категорії:

– *службовці, які працюють за контрактом (помічники з питань безпеки);*

– *молодший склад (рядові та сержанти);*

– *командний склад (офіцери поліції);*

– *керівний склад із вироблення концепції та управління (комісари поліції).*

Контроль і нагляд за поліцейською діяльністю. У Франції розроблено механізми, що уможливають здійснення як внутрішнього, так і зовнішнього контролю за належним виконанням співробітниками поліції своїх службових обов'язків. Положення Кодексу поведінки поліцейського підкріплені Кодексом Національної поліції та діяльністю відповідних наглядових органів.

Слід зазначити, що *французька жандармерія* є складовою збройних сил країни та, відповідно, структурним підрозділом Міністерства оборони, проте оперативною діяльністю жандармерії керує Міністерство внутрішніх справ, а її слідчу роботу контролюють органи прокуратури та суду. Національна жандармерія має таку саму організацію та дисципліну, як і французька армія. Жандармерія покликана забезпечувати громадську безпеку, особисту безпеку громадян та захист власності від злочинних посягань. Крім виконання завдань щодо забезпечення дотримання правопорядку, жандармерія може виконувати додаткові обов'язки, пов'язані зі збройним захистом населення країни від зовнішніх вторгнень [299].

Жандармерія виконує функції поліції, як уже згадувалося нами раніше, в сільській місцевості та невеликих містах із населенням зазвичай не більше 20 тис. осіб (що відповідно становить 50 % жителів та 90 % території Франції).

Відповідно, *структура жандармерії Франції передбачає два підрозділи:*

1) відомча жандармерія, що забезпечує виконання слідчих та інших повсякденних поліцейських функцій. Вона розділена на

З 600 територіальних зон обслуговування для вирішення певних завдань (контроль дорожнього руху, гірської місцевості тощо);

2) відомча жандармерія, що, хоча й не здійснює виконання слідчої діяльності, проте забезпечує громадський порядок, може слугувати допоміжною одиницею стосовно інших сил поліції або виконувати спеціальні обов'язки.

У складі відомчої жандармерії створено судову та дорожню жандармерію. До функцій судової жандармерії належать: підготування матеріалів до розгляду в суді, розшук злочинців, допитування підозрюваних, здійснення експертиз і досліджень, необхідних для розгляду справ у суді. У складі судової жандармерії існують спеціальні підрозділи, що проводять розслідування тоді, коли злочини викликають значний суспільний резонанс. Підрозділи судової жандармерії мають у своєму складі фахівців із проведення експертиз і криміналістичних досліджень.

Муніципальна поліція Франції має досить розвинуту систему (поліції місцевого самоврядування). Вона утримується за рахунок місцевих бюджетів, займається охороною громадського порядку в містах та інших населених пунктах, тісно співпрацює з Національною поліцією. Головним завданням муніципальної поліції є повсякденна поліцейська діяльність у містах.

Близько половини особового складу муніципальної поліції атестовані службовці, які носять зброю. Інші співробітники – муніципальні службовці. Загалом у муніципальній поліції налічується близько 20 тис. осіб.

Отже, головною ідеєю політики, яку проводить керівництво Франції щодо поліцейських і жандармських кадрів, є перетворення їх на надійну охорону захисту державності, правопорядку й законності. Це досягається за допомогою здійснення жорсткого відбору до поліцейських та жандармських формувань (особливо на командні посади), інтенсивної ідеології та професійної підготовки, встановлення для співробітників поліції та військовослужбовців жандармерії підвищеного грошового забезпечення й надійних соціальних гарантій. Крім того, створюються сприятливі умови для просування по службі гідних і високопрофесійних співробітників та військовослужбовців шляхом широкого застосування конкурсного методу комплектування й безперервної ротації більшості категорій особового складу.

У сучасних умовах розвитку Франції визначення муніципальна поліція набуває нового аспекту. У невеликих і середніх населених пунктах, а також у великих містах, співіснує одночасно персонал національної та муніципальної поліції. Але *компетенція муніципальної поліції* обмежується забезпеченням публічної безпеки і порядку, спокою та санітарії.

Водночас *структура муніципальної поліції* досить розгалужена та передбачає:

1) *дорожню поліцію руху* (компетенція визначається залежно від категорії й територіального розташування доріг);

2) *поліцію громадської безпеки* (забезпечує безпеку громадян і правопорядок під час проведення масових заходів – концертів, мітингів, конкурсів, шоу тощо);

3) *поліцію споруд*, що перебувають під загрозою руйнування (її головним завданням є втручання з метою попередження небезпеки в разі, якщо споруда, котра перебуває під загрозою руйнування, розташована поблизу дороги або площі й загрожує пішоходам та особам, які перебувають у самій споруді);

4) *поліцію запобігання пожежам* (зобов'язана попереджувати, запобігати й надавати необхідну допомогу в разі аварій та надзвичайних ситуацій, пов'язаних із пожежами).

До централізованих поліцейських систем належить також поліцейська система Італії. Діяльність органів поліції **Італії** здійснюється на основі підпорядкування та підконтрольності судовим органам, на які покладено проведення попереднього слідства. Крім названих країн, до централізованої моделі з постійним використанням спеціальних поліцейських формувань збройних сил – жандармерії відносяться **Австрія, Бельгія, Нідерланди, Іспанія, Португалія, Люксембург**. Для цих країн характерна не тільки тверда централізація діяльності правоохоронних органів, але й традиційне використання кількох загальнодержавних поліцейських структур у забезпеченні національної безпеки: національної поліції й жандармерії. Займаючи в державній структурі двоїсте становище ось уже протягом кількох сторіч жандармерія сполучає армійські функції з поліцейськими, тому що в межах збройних сил вона має значну автономію.

Децентралізовані (напівцентралізовані) поліцейські системи характеризуються тим, що повноваження центральних загально-

державних органів поліції щодо територіальних поліцейських формувань обмежені, наприклад, лише контролем за призначенням керівних посадових осіб, встановленням систем інформації та зв'язку, визначенням правил несення служби тощо. В інших питаннях при децентралізованій (напівцентралізованій) поліцейській системі територіальні формування або самостійні, або підпорядковуються місцевим територіальним органам влади.

Поліцейська служба Великої Британії організована переважно за територіальним принципом відповідно до адміністративно-територіального поділу країни, а також за функціональним принципом. Систему поліцейських органів Великої Британії складають: Скотленд-Ярд; поліцейські департаменти графств; транспортна поліція та поліція Північної Ірландії.

Характерна риса системи поліцейської служби Великої Британії – її децентралізований (напівцентралізований) характер. Міністру внутрішніх справ безпосередньо підлеглий Скотленд-Ярд, стосовно інших поліцейських формувань функції Міністра обмежуються питаннями фінансування та кадровою політикою; він не несе прямої відповідальності за їх діяльність і не має права оперативного керівництва.

Децентралізований (напівцентралізований) характер МВС Великої Британії, з одного боку, дозволяє оперативно вирішувати питання на місцях, з іншого – сприяє ефективному вирішенню глобальних, великомасштабних завдань через труднощі організації взаємодії.

У Великій Британії вважається, що територіальні поліцейські формування підлеглі комітетам, які складаються із членів місцевих представницьких органів і мирових суддів (винятком є поліція Великого Лондона, безпосередньо підпорядкована МВС Великої Британії). Водночас Закон передбачає, що Міністр внутрішніх справ і підлеглі йому особи мають повноваження, які поширюються на територіальні поліцейські формування (за винятком території Шотландії).

Департамент поліції у МВС Великої Британії – один із найбільших підрозділів. Найважливіше місце у ньому займають інспектори, які здійснюють контроль за територіальними формуваннями (інспекторат поліції). У складі департаменту кілька підрозділів, зайнятих проблемами розвитку поліції та удосконалення

управління нею (група служби поліцейських досліджень; відділення розвитку поліції; група управління поліції), а також національний поліцейський обчислювальний центр. У департамент входять також підрозділи, які відають зв'язком (директорат зв'язку), транспортом та постачанням (відділення постачання та транспорту), поліцейський коледж і коледж цивільної оборони.

Основними завданнями поліції “у формі” є попередження злочинів, регулювання вуличного руху, охорона життя та власності населення. До даної категорії поліції належить переважна більшість поліцейських, і тому саме на них покладається найважливіша робота поліції: несення патрульної служби. Головними обов'язками патрульних є виявлення порушень закону, а також втручання в інциденти, які можуть призвести до порушення закону.

У завдання поліції “у цивільному” входить головним чином розкриття та розслідування злочинів. Кожний поліцейський загін має свій власний слідчий підрозділ, службовці якого працюють головним чином “у цивільному”.

До функцій поліції Великої Британії належать такі: 1) діяння, яке має ознаки злочину, розслідується поліцією, яка за наявності необхідних доказів висуває обвинувачення та передає справу на розгляд суду; 2) співробітники поліції зобов'язані доповідати про пригоди, що сталися, спеціальній особі – судовому слідчому, який проводить розслідування самостійно або з їх допомогою; 3) у нормативних актах діяльність поліції розподіляється на два види: судову та адміністративну [300, с. 30].

Крім цього, дієвим засобом впливу МВС на територіальні формування є право Міністра видавати обов'язкові для загального виконання правила, що регулюють організацію поліцейських формувань, проходження служби, службову дисципліну та пенсії.

Велику роль у централізації поліцейської системи відіграє методична допомога територіальним формуванням у розслідуванні найбільш складних злочинів, підготовці кадрів шляхом стажування працівників територіальних формувань тощо, що надається поліцією Великого Лондона (безпосередньо підлеглою МВС Великої Британії).

Усі поліцейські формування країни поділяються на дві категорії: *загальні та спеціалізовані поліцейські сили*. Загальні поліцейські сили є органами місцевої влади, до них належать: поліцейські

формування графств, міських поселень, столична лондонська поліція, об'єднані поліцейські формування. На регіональному рівні поліцейські сили підрозділяються на низку територіальних операційних одиниць. Залежно від кількості персоналу та характеристик району обслуговування їх очолює головний інспектор або суперінтендант. Звичайно зона обслуговування такої поліцейської одиниці складається з кількох районів обходу або кількох селищ у сільській місцевості.

Спеціалізованими поліцейськими формуваннями є поліція національного управління атомної енергетики, міністерства оборони, транспортна поліція, паркова поліція, поліція цивільної авіації, лондонського та інших портів. Ці поліцейські формування обслуговують окремі державні органи і знаходяться в їх безпосередньому підпорядкуванні.

У Великій Британії поліцейська система ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку. Діяльність британської поліції спрямована на охорону громадського порядку, попередження правопорушень, затримання та ізоляцію правопорушників, видання окремих нормативних актів для покращення стану громадського порядку та громадської безпеки. Інколи вживається термін “охорона королівського порядку” та запозичений американський термін “охорона публічного порядку” [301, с. 49].

Міністр внутрішніх справ Великобританії не здійснює безпосереднє керівництво поліцією графств (місцевою поліцією). За законом від 1964 р. МВС зобов'язане наглядати за роботою управлінь місцевих поліцейських органів, має право звільняти шевів-констеблів, які очолюють територіальні поліцейські управління і не відповідають займаним посадам.

У кожному графстві створена поліцейська адміністрація і рада, що є колегіальним органом управління й одночасно структурою місцевого органу влади. Рада складається з представників органів місцевого самоврядування і суддів, вона уповноважена визначати бюджет поліції графства, організаційну структуру, напрями діяльності, а також висувати кандидатів на посаду шефа-констебля [302]. Одночасно з радами діють громадські консультативні комітети, створені з представників різних соціальних верств населення. Їх основним завданням є визначення потреб суспільства у сфері

охорони громадського порядку та внесення пропозицій щодо поліпшення діяльності поліції.

Отже, у Великобританії 47 поліцейських формувань графств і міст-графств складають так звану місцеву поліцію. Традиційно Графство має окремий поліцейський загін – постійний об'єднаний комітет, який складається з рівної кількості представників місцевого органу влади, ради графства та мирових судів. Основним обов'язком поліцейської влади є створення в районі, який перебуває під її контролем, достатніх для охорони правопорядку сил [303, с. 16].

На більшості поліцейських дільниць у Великобританії *відсутня система чергових частин.* Кожен інспектор, констебль або сержант чергує за графіком, а у дрібних поліцейських дільницях сільській місцевості та невеликих містах цілодобове чергування не встановлено.

Основними нормативними актами, які визначають діяльність поліції Великобританії, є:

- Статут про поліцію від 1996 р.;
- Статут про охорону громадського порядку від 1986 р.;
- Статут про підтримання порядку під час спортивних змагань та контроль за вживанням і продажем алкогольних напоїв під час проведення таких змагань від 1985 р.;
- Статут про порушення правил дорожнього руху від 1988 р. та ін.

Статут про поліцію Великобританії визначає основні засади внутрішньо-організаційної діяльності поліції, регламентує умови прийняття на службу та звільнення зі служби, організацію роботи в поліції, строк служби, умови надання відпусток тощо. Статут містить перелік дисциплінарних заходів, що застосовуються до поліцейських прав начальників поліції з питань проведення розслідувань при виявленні порушень закону тощо. Окремі види діяльності поліції, зокрема адміністративної, визначаються судовими прецедентами. Це означає, що дії поліції у певних випадках повинні бути лише такими, якими їх визнав суд у конкретній справі.

Національна поліція Сполучених Штатів Америки. На відміну від більшості країн в США не має єдиного поліцейського управління, а отже немає й офіційного терміна “Поліція США”. Незва-

жаючи на схожість, поліцейські системи мають свій національний характер, досвід, структуру та різноманітні форми діяльності. Так, характеризуючи поліцейську систему США, необхідно зазначити, що в ній нараховується близько 40 тис. поліцейських формувань різних рівнів (федеральних, штатів, графств, округів, муніципалітетів). Поліція штатів та інших адміністративних одиниць незалежна від федеральної поліції і на неї покладається забезпечення виконання законів штату, рішень окружних або місцевих органів влади [289, с. 11]. Питання організації та діяльності поліцейських формувань вирішуються територіальними органами влади, а способи їх взаємодії визначаються на договірній основі.

Велику кількість форм правоохоронних організацій США можна звести у чотири групи, а саме:

1. Правоохоронні агенції федерального рівня, які входять до *міністерств (департаментів) юстиції*, пошти, фінансів, внутрішніх справ, оборони тощо (близько 60).

2. Правоохоронні формування штатів.

3. Правоохоронні організації місцевого рівня, що представлені шерифами у графствах та поліцейськими відомствами у містах і селищах.

4. Поліція приватних корпорацій і підприємств, які розглядаються як спеціальні поліцейські формування.

Усі штати США, за винятком Гавайїв, мають власну поліцію (поліцію штату, патруль штату, департамент громадської безпеки) із загальними поліцейськими повноваженнями розслідувати будь-які злочини та правопорушення або обмеженими повноваженнями. Вона діє на території всього штату, переважно на тих об'єктах, які є власністю штату, хоча мають повноваження діяти і на територіях під юрисдикцією поліції інших рівнів. Зазвичай поліція штату не втручається в юрисдикцію поліцейських департаментів муніципалітетів, якщо лише останні не звертаються за допомогою. У більшості штатів вона надає допомогу, зокрема у:

- здійсненні розслідувань, коли, наприклад, у злочині задіяні працівники муніципальної або окружної поліції;
- організації систем інформації про злочини та злочинців;
- забезпеченні муніципальних та окружних поліцейських департаментів послугами криміналістичних лабораторій;
- організації початкової підготовки та підвищення кваліфікації.

До поліцейських департаментів штату з обмеженими повноваженнями відносять: дорожній патруль штату, департаменти охорони довкілля, охорони рибних ресурсів і дикої природи; відділи по боротьбі з наркотиками. Численним поліцейським агентством штату є поліція університетів штату.

Поліція округів – шерифська поліція є у всіх штатах США, крім Аляски. Більшість конституцій штатів визначають шерифа як головного правоохоронного офіцера в окрузі. Це виборна посада у правоохоронних агентствах США, вона обирається безпосередньо населенням на строк 2–4 роки (тільки у 10 округах шерифів призначають). Саме це визначає їх залежність у відносинах з муніципалітетом.

Кожен із шерифських департаментів має деякі відмінності у функціях, але в цілому вони виконують такі основні функції:

- підтримання публічного порядку та безпеки;
- забезпечення дотримання цивільного та кримінального кодексів на території округу;
- забезпечення роботи слідчого ізолятора;
- забезпечення порядку в суді та виконання судових рішень.

Шериф як особа, відповідальна за виконання законів, з метою охорони життя мешканців, їх майна має право заарештовувати порушників закону, однак більшість його повноважень обмежуються контролем за особами, які вчиняють правопорушення [290].

Останнім часом, не відходячи формально від обов'язків з “підтримання миру”, шерифи все менше приділяють уваги поліцейським функціям. Це відбувається тому, що в процесі урбанізації поліцейська влада все більше зосереджується виключно у містах. Шерифи, як і раніше, залишаються відповідальними за підтримання порядку як у місті, так і за його межами, однак практично його діяльність обмежується районами поза містом. У Лос-Ан-желесі, який формально є графством, шериф очолює по суті велике поліцейське агентство міського типу, шерифи також очолюють поліцейські агентства в ряді сільських графств. Йому допомагають помічники та інші посадові особи. На той же термін, що й шериф, обирається коронер – особа, яка здійснює розслідування випадків насильницької смерті, для підтримання порядку у поселеннях – констебль.

У деяких графствах шериф отримує визначену законом платню, але нерідко він отримує встановлену винагороду за кожний здійснений ним арешт, видану ліцензію, конфіскацію майна тощо.

Загалом шерифи є дієвою силою у реалізації правоохоронної функції на місцях, ними обслуговується близько 1/5 населення США. Цей інститут визнається кращим зразком організації поліцейського апарату на місцях, унікальним засобом охорони правопорядку, що складався у США сторіччями з усталеними традиціями.

Найчисельнішим загоном фахівців, які забезпечують законність, є працівники муніципальних правоохоронних органів. Найбільші муніципальні органи нараховують десятки тисяч працівників. Так, у поліції Нью-Йорка проходить службу майже 40 тис. осіб, у поліцейському департаменті Чикаго – 13 тис. працівників [304, с. 14–18]. Керівники муніципальної поліції зазвичай затверджуються на посаду мером або обираються міськими радами. Практично половина поліцейських департаментів муніципалітетів обслуговують міста з населенням близько 100 тис. мешканців. У той же час, у великих муніципалітетах поліцейські департаменти мають яскраво виражену парамілітаристську структуру з чіткою ієрархією та розвинутою системою різних служб. У невеликих департаментах поширені взаємозамінність працівників та універсалізм обов'язків.

Окремі штати надають приватній поліції статус “спеціальної поліції”, юрисдикція якої, як правило, обмежується територією магазину, підприємства, університетського містечка тощо.

Основним завданням поліцейських відомств США є протидія правопорушенням. Але, як стверджує статистика, понад 50 % роботи поліції США – це рутинна повсякденна діяльність, спрямована на охорону публічного порядку та публічної безпеки, виявлення, попередження та припинення дрібних правопорушень, підготовка матеріалів для розгляду справ в судах [304, с. 21].

Основні засади діяльності правоохоронних органів, зокрема поліції, визначені в Конституції США. Конкретні вказівки щодо різних видів її діяльності передбачені у кримінальних кодексах окремих штатів.

Для полегшення роботи поліцейських практично в усіх штатах США існують так звані описи стандартних ситуацій. На основі

правових актів федерального рівня й окремих штатів, судових прецедентів розроблені детальні описи дій поліцейських у певних ситуаціях, зокрема, “Юридичні джерела та основи діяльності поліцейського штату Каліфорнія”, опис стандартних ситуацій району Дейд зі штату Флорида, однак вони не мають загально-обов’язкової юридичної сили.

Правоохоронні органи США намагаються забезпечити більш орієнтований на громаду та відкритий для неї соціальний підхід у своїй діяльності. Їх досвід свідчить, що для взаємодії по горизонталі і по вертикалі ефективні дво- і багатосторонні угоди про взаємодопомогу, програми співпраці (в межах яких створюються тимчасові робочі групи із співробітників місцевих і федеральних органів у боротьбі з організованою злочинністю, розповсюдженням наркотиків), цільові програми допомоги, програми професійного навчання, обміну досвідом, вивчення новітніх досягнень у сфері охорони громадського порядку та розслідування злочинів, регулярні брифінги, семінари і конференції фахівців.

Якщо інститути, центри та експертні підрозділи готують банки даних про стан злочинності, злочини, злочинців, потерпілих, знарядь і слідів злочинів, дії правоохоронних органів і прогнози в цій сфері, то забезпечується доступ до них усіх органів поліції [305].

Окрім того, у США звання не присвоюється за вислугою років або за певні заслуги. При вступі в поліцію людина отримує звання “офіцер” (officer), яке є наймолодшим і близько 90 поліцейських так і виходять із цим званням на пенсію. Звання officer слід перекладати не як “офіцер”, а як “працівник поліції” або “службовець поліції” (від англ. office – посада).

Звання “детектив” – це молодше звання, яке за статусом дорівнює званню офіцера. Детективи бувають 3-х класів, проте при цьому за статусом вони рівні (класи потрібні, щоб показати наскільки давно детектив працює в поліції і який у нього послужний список).

Звання сержанта отримують працівники поліції, що працюють у званні “офіцер” не менше 3–5 років та склали іспити. Далі йде звання лейтенанта, капітана.

Системи звань в різних штатах відрізняються. Наприклад, у штаті Меріленд, місто Балтімор є звання майор і полковник.

Отже, сьогодні в США суттєво децентралізована правоохоронна система за територіальними ознаками. Поліція розподілена на федеральну, поліцію штатів та муніципальну поліцію. Найголовніше – в поліції США відійшли від пріоритету показників системи оцінки діяльності поліції. Діяльність поліції оцінюють, ґрунтуючись на думці громадян (на замовлення уряду США незалежним Інститутом Геллапа проводяться регулярні опитування населення щодо ефективності діяльності поліції). Сьогодні 85 % жителів США довіряють поліцейським.

Поліцейська система Канади поділяється на *федеральну, провінційну та муніципальну*. У своїй діяльності кожна з цих інституцій керується спеціальним Статутом про поліцію Канади, Кримінальним кодексом Канади, законами провінцій та муніципальними законами.

Федеральна поліцейська служба – це Королівська канадська кінна поліція, створена федеральним урядом. Вона забезпечує застосування федеральних законів на всій території Канади. Три території й усі провінції, за винятком Онтаріо і Квебеку (створили власні провінційні поліцейські підрозділи), укладають угоди з федеральним урядом щодо дій Королівської канадської кінної поліції як провінційного, а у деяких випадках – муніципального поліцейського підрозділу [307, с. 979].

Управління працівниками Королівської канадської кінної поліції, що здійснює охорону правопорядку як на федеральному, так і на провінційному рівні, **є компетенцією лише федерального уряду**. Це обмежує можливість провінцій, що мають угоди з такою поліцією, контролювати її дії як провінційної поліцейської служби. Те саме стосується і сфери дії провінційного законодавства, яке здійснює цивільний контроль за поліцейськими службами і поширюється на муніципальні поліцейські служби.

Королівська канадська кінна поліція нараховує 22 239 тис. працівників, 14 384 тис. із них – констеблі, капрала і сержанти [307, с. 979].

В Онтаріо і Квебеці є власні поліцейські служби – провінційна поліція, принципи управління якими визначено провінційними нормативними актами.

Провінційні поліцейські служби (самостійно або у співпраці з Королівською канадською кінною поліцією) патрулюють головні

траси провінції, виконують поліцейські функції в сільській місцевості і невеликих містах.

Загалом муніципалітети мають три варіанти: можуть створити власну поліцейську службу, приєднатися до вже існуючої муніципальної служби (об'єднатися) або укласти угоду з провінційною поліцейською службою чи Королівською канадською кінною поліцією [307, с. 979]. Федеральні та провінційні поліцейські служби, як правило, залучають до створення і підтримки різних поліцейських служб.

З огляду на зменшення бюджету було прийнято кілька конструктивних рішень. Наприклад, на локальному рівні підрозділи муніципальної поліції об'єдналися з іншими муніципалітетами й органами влади з метою створення регіональної поліцейської служби. Такий підрозділ передбачає зменшення витрат, поліпшення якості служби тощо. У багатьох випадках це також спричинило реорганізацію муніципальних урядів і їх об'єднання на рівні більших територіальних одиниць.

Королівська канадська кінна поліція також є досить децентралізованою та регіоналізованою. *По-перше*, коли вона діє як провінційна поліція, її регіональне управління має бути тісно пов'язане з провінційними органами влади. *По-друге*, пріоритети щодо охорони публічного порядку та безпеки відрізняються залежно від регіону держави. Тому регіональний старший офіцерський склад (Помічники Комісара) наділений значною свободою для визначення пріоритетів діяльності.

Критики регіоналізації заявляють, що вона призводить до втрати локального контролю над поліцейською службою, втрати локальної самобутності, віддаляє від встановлення належних стосунків між районами як кращої моделі поліцейської служби, а також спричиняє відтік ресурсів з провінційних областей до міст або інших районів “з високим рівнем злочинності” [307, с. 980].

На національному рівні реалізуються особливі програми “*Оцінка загрози*” і “*Програма захисту і безпеки*”, створені бази даних злочинів, до яких мають доступ поліцейські служби в Канаді.

Отже, більша частина роботи поліції як США, так і Канади – це розгляд різного роду інцидентів, сімейних сварок, порушень публічного порядку та безпеки, вуличного руху тощо.

Республіка Польща складається із 16 воєводств, що, відповідно, включають 308 повітів, розділених на 2489 гмін, у тому числі 65 міст, що мають статус міських повітів (цей новий адміністративний розподіл запроваджено 01.01.1999).

Реформування правоохоронної системи в Республіці Польща розпочалося з 1990 р. із закладенням засад ринкової економіки та обранням країною європейського напрямку розвитку. Реформи почалися втілюватися у життя, що неминуче призвело до перебудови органів внутрішніх справ, оскільки вони себе дискредитували. Реформування цієї структури змінило правову основу діяльності поліції та підвищило її ефективність, зокрема:

- було ліквідовано місцеві органи поліції;
- надано повноваження головному комендантові поліції щодо застосування в разі необхідності, за погодженням із міністром внутрішніх справ, інших видів поліцейських структур:
- установлено чіткі межі між підрозділами поліції, зокрема кримінальною службою та службою профілактики;
- у структурі поліції створено судову поліцію;
- удосконалено інформаційну й оперативну діяльність поліції;
- розширено права поліцейських офіцерів щодо застосування вогнепальної зброї шляхом визначення чіткого переліку тих випадків, коли застосування вогнепальної зброї є випадковим;
- створено служби матеріально-технічного забезпечення адміністративні служби поліції.

Запорукою успіху реформи ОВС слугували такі засади:

- люстрація у відомстві;
- демілітаризація поліції;
- унеможливлення корупційних проявів під час прийому на службу. Прізвище кандидата ніхто не знає, йому присвоюють штрих-код, що позбавляє можливості добору за критерієм “брат, сват, кум тощо”. Спецдепартамент, підпорядкований міністрові, контролює роботу поліцейських, має право на провокацію отримання неправомірної вигоди (хабара);
- омолодження кадрів (сьогодні серед службовців 65 % – службовці віком до 40 років). Отримати підвищення можна лише після трьох років “несення служби на вулиці”;
- якщо встановлять, що поліцейський учинив злочин, його не лише звільнять, а й позбавлять пенсії;

– посилено громадський контроль за поліцією. Правозахисники будь-коли можуть перевірити місця для затриманих та тимчасово заарештованих та поспілкуватися з ними.

Алгоритм реформи було представлено в профільному законі, де чітко визначено: видача паспортів, водійських посвідчень та реєстрація транспортних засобів – справа муніципалітету, а не поліції. Метою команди реформаторів стала розбудова демократичної, ефективної та прихильної до громадян поліцейської системи. Запорукою успіху вважалися: сучасне право, хороші кадри, дієва система управління, механізми контролю й належне матеріально-технічне забезпечення.

Головним питанням було кадрове. Поступово відбулася зміна старого персоналу. Водночас радикального “вигнання” (як, наприклад, у Грузії) не сталося. Усім поліцейським запропонували упродовж місяця або звільнитися на пенсію, або влаштуватися на службу до поліції. За новими правилами запропонували конкурсний відбір кадрів. Не побажали працювати тільки п’ять відсотків поліцейських. Таким чином, у 1995 р. фактично троє з чотирьох поліцейських були “новачками”, які не служили в поліції. Керівна ланка оновилася на всіх рівнях. Зарплата в польській поліції: старші офіцери – 3,5 тис. євро, дільничний – 2 тис. євро, патрульний – 600 євро.

Структура та організація діяльності Національної поліції Польщі. Польська поліція складається з трьох головних служб: кримінальної, превентивної, а також допоміжної для діяльності поліції в *організаційному, логістичному та технічному аспектах*. До складу поліції також входять: **судова поліція, поліцейські школи, вища поліцейська школа, підрозділи з профілактики злочинності, антитерористичні підрозділи, науково-дослідні установи**. Крім поліції, до МВС та адміністрації також належать **прикордонна охорона й пожежна служба**.

Поліція Польщі складається з 18 структурних підрозділів, що планують, організовують, координують, здійснюють нагляд і моніторинг поліцейської діяльності. Діяльністю поліції керує МВС та адміністрації.

Поліція Польщі підпорядковується міністрові внутрішніх справ та адміністрації. Міністр як член Уряду відповідає за реалізацію правоохоронних завдань у сфері громадського порядку та безпеки.

Особливо важливим у питанні функціонування польської поліції є те, що вона перебуває під юрисдикцією одного з так званих президентських департаментів. Президент призначає міністра внутрішніх справ і адміністрації за поданням Прем'єр-міністра.

Керівником поліції є головний комендант поліції, який діє як представник національної державної адміністрації, несе відповідальність за забезпечення громадської безпеки й громадського порядку. Він підвітний міністрові внутрішніх справ та адміністрації, призначається й звільняється з посади Прем'єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ та адміністрації.

Відповідно до Конституції головний комендант поліції несе відповідальність перед державним трибуналом, що є спеціальним державним органом, уповноваженим розглядати справи, пов'язані з порушенням Конституції з боку Президента республіки, членів Уряду, Генерального прокурора, керівників центральних адміністративних органів тощо.

Начальники поліції провінцій і міст Польщі підпорядковані Головному коменданту поліції. Усі 16 провінцій країни підпадають під юрисдикцію штаб-квартири Національної поліції.

Діяльність коменданта поліції міста координується штаб-квартирою поліції міста. Водночас його обов'язки та компетенція співвідносяться із завданнями та компетенцією коменданта поліції провінції.

З 1999 року поліція Польщі залишаючись структурою, незалежною від загальнодержавної адміністрації, і зберігаючи централізовану організацію під керівництвом Головного коменданта поліції, стала частиною спільної адміністрації воєводства й округу, приєднуючись до державної адміністрації на рівні округу. Унаслідок цього поліція підпорядковується адміністраторові регіону (воєводи – wojewoda) на рівні воєводства та глав округів (старости – starosta) на окружному рівні. Під час вирішення кадрових і фінансових питань повноваження державної адміністрації та органу самоврядування на рівнях воєводства й округу також поширюється на поліцію.

Повноваження щодо діяльності поліції, надані воєводи та старости, стосуються здебільшого питань профілактичної діяльності поліції. *Воєвода, будучи представником держави на території воєводства, виконує завдання щодо забезпечення громадської безпеки*

та правопорядку в межах своєї компетенції. Для досягнення цієї мети воєвода має свої власні служби, а також поліцію. Зокрема, воєвода визначає, у якому напрямі має діяти поліція, у той час як начальник поліції воєводства здійснює необхідні дії, спрямовані на забезпечення безпеки й правопорядку на території воєводства. Те ж саме відбувається на рівні округу, де потреби в забезпеченні безпеки та правопорядку визначає староста, а начальник муніципальної поліції округу реалізує дії, спрямовані на задоволення цих потреб.

Функції та повноваження Національної поліції Польщі.

Відповідно до ст. 1 Закону Республіки Польща “Про поліцію” від 6 квітня 1990 р. поліція Польщі – екіповане та озброєне формування, що служить суспільству, призначене для охорони безпеки людей, а також для підтримання безпеки та публічного порядку.

Важливим нововведенням, порівняно з попередніми рішеннями, було відродження в поліції головного принципу діяльності – аполітичності, як у формації, так і в окремих співробітників, наслідком чого стала заборона на членство в політичних партіях. Спочатку ця заборона викликала засудження, але потім стала вважатися нормою в межах чинного законодавства, про що проголосив Конституційний Трибунал у постанові від 10 квітня 2002 р.

Головним завданням було визначено охорону життя й здоров’я громадян, а також майна перед незаконними замахами, що порушують права та свободи громадян.

Відповідно до вказаних завдань ***поліція Польщі зобов’язана забезпечувати*** серед іншого:

- захист життя, здоров’я та майна громадян від протиправних посягань;
- правопорядок, зокрема громадський порядок та безпеку дорожнього руху на дорогах і водних шляхах;
- здійснення заходів щодо профілактики злочинів та інших правопорушень, співробітництво в цій сфері державними установами, місцевими органами самоврядування та громадськими організаціями;
- розслідування злочинів і кримінальне переслідування злочинців;
- здійснення нагляду за діяльністю структур муніципальної охорони та спеціалізованих озброєних охоронних служб у визначених законодавством межах.

Особливі рішення, що стосуються організації та компетенції поліції, передбачені Законом Республіки Польща “Про поліцію”, витікали із зазначених вище загальних принципів, урахувавши різні концепції, представлені під час законодавчої діяльності. Результатом цього стало збереження централізованої структури поліції, оскарженої окремими соціальними групами в умовах одночасного дозволу створювати місцеву поліцію, принципи співпраці якої з місцевою владою дещо відрізняються від інших видів поліції.

Структурно зазначений Закон складається з двох частин. У *першій* було передбачено регулювання організації та діяльності поліції як частини громадської адміністрації, що реалізовувала завдання держави у сфері забезпечення безпеки й порядку. *Другою частиною* фактично була так звана службова прагматика, тобто положення щодо врегулювання службового статусу поліцейського [308].

Характерною рисою процесу навчання поліцейських у Польщі є так званий блоковий характер навчання: теоретичні заняття чергуються з виконанням практичних завдань на місцях, що покликано забезпечити оволодіння поліцейськими спеціальними вміннями та навичками. Базова підготовка здійснюється у два етапи. Перший етап (упродовж 15 тижнів) проходять співробітники всіх підрозділів (відділу профілактики злочинів та правопорушень, кримінальної служби, служби матеріально-технічного забезпечення). Після закінчення цього етапу підготовки поліцейські допоміжних служб можуть одержати призначення на вищу посаду у своєму підрозділі.

Кількість спеціалізованих курсів залежить від типу й характеру виконання поліцейськими обов'язків, тому строк навчання триває від двох до трьох місяців. Наприкінці навчання слухач складає іспит, результати якого свідчать про якість оволодіння ним спеціалізованими та професійними навичками й уміннями. Щороку центр підготовки готує близько тисячі поліцейських.

Вищу професійну освіту поліцейські отримують у поліцейській академії в Щитно – єдиному вищому відомчому навчальному закладі, що забезпечує професійну підготовку кадрів для правоохоронних органів Республіки Польща. Окрім підготовки фахівців у різних галузях правоохоронної діяльності та незалежних

експертів, заклад забезпечує підготовку кадрів з охорони громадського порядку. Курсанти й слухачі мають змогу пройти високоякісну теоретичну та практичну підготовку у сфері юриспруденції (конституційне, адміністративне, кримінальне, цивільне та фінансове право, кримінологія), опанувати гуманітарні й суспільні науки (психологія, соціологія, іноземна мова, професійна етика), а також фахові дисципліни (тактична підготовка, боротьба з організованою злочинністю, безпека дорожнього руху тощо). Проводяться додаткові навчальні курси з тактики й техніки самооборони, комп'ютерної підготовки та вогнепальної підготовки включаючи практичну стрільбу з вогнепальної зброї. В академії регулярно відбуваються наукові конференції, семінари, симпозиуми та робочі зустрічі для обміну досвідом у сфері правоохоронної діяльності.

Академія є складником Європейської організації відомчих вищих навчальних закладів (European Police Learning Network) та єдиним офіційним представником польської поліції в заходах і програмах усіх зазначених вище організацій.

Після складання іспитів кожен зі слухачів захищає дипломну роботу, одержує диплом про вищу професійну освіту (за спеціальністю “Забезпечення громадської безпеки та захист правопорядку”) та офіцерське звання. Академія готує близько 300 осіб на рік. Отримання вищої професійної освіти є передумовою присвоєння поліцейським вищих офіцерських звань.

Слід зазначити, що у Польщі **поліція контролюється** парламентом, головним відділом нагляду, судами, прокурорами, омбудсменами, так званими інститутами громадянського контролю, а також управлінням внутрішнього контролю і бюро внутрішніх справ, створеним у травні 1998 р. з метою виявлення злочинів, учинених офіцерами поліції та поліцейськими службовцями. Зокрема, бюро збирає й аналізує дані про злочини серед офіцерів поліції різного рангу та поліцейських службовців.

Організацію практичної діяльності поліції врегульовано положеннями, вказаними в розд. 3 Закону Республіки Польща “Про поліцію”, [308] які надають їй право займатися оперативно-розшуковою, слідчою та адміністративною діяльністю, а також пов'язаною з охороною громадського порядку й іншими діями, що виконуються за розпорядженням суду, прокурора органів державної та місцевої адміністрації.

Цими повноваженнями можуть користуватися поліцейські всіх видів служб за винятком місцевої поліції, яка отримала право виконувати тільки дії адміністративно-правового характеру. Іншим обмеженням є положення, на підставі якого поліцейські під час виконання службових обов'язків повинні поважати гідність громадян і дотримуватися прав людини.

Формою контролю є також вимога відносно воеводи або відповідних органів територіального самоврядування щодо висловлення думки про діяльність місцевих комендантів поліції. Особливий контроль за діяльністю місцевої поліції здійснює територіальне самоврядування, адже посади поліції можуть створюватися суто за пропозицією відповідного його органу. Поліція відповідає на всі запити про одержання інформації в будь-який час. Зазначені вимоги щодо діяльності поліції забезпечують здійснення демократичного контролю за нею, сприяють діалогу між поліцією та цивільною владою.

Отже, сьогодні правоохоронною системою Республіки Польща передбачено набуття польською поліцією статусу децентралізованої організації, подібної до місцевих громад, особливо стосовно запобігання злочинності, а також створення автономної організації у сфері розкриття злочинів. Реформи поліції Польщі були спрямовані на **створення централізованої організаційної поліцейської структури** для боротьби з організованою злочинністю. А Закон Республіки Польща "Про поліцію" змінювався таку кількість разів, що нині він практично не нагадує оригінал. Водночас разом із зазначеним Законом зазнавала перетворення й поліція: відбувалися зміни поколінь, а отже, суттєво мінявся особовий склад поліції. Разом з тим нова структура й організація поліції в Польщі відповідає адміністративному поділу місцевої влади, а це, в свою чергу, сприяє підвищенню довіри населення до поліції.

Поліцейські функції в **Іспанії** виконують загальнодержавні органи (Національна поліція і цивільна гвардія) та місцеві структури (поліція автономій і муніципальна поліція). Іспанська Національна поліція – це озброєне цивільне формування, кероване Генеральним директором поліції, а Цивільна гвардія знаходиться під **юрисдикцією Державного департаменту безпеки Міністерства внутрішніх справ**. Національна поліція діє у всіх п'ят-

надцяти адміністративних центрах іспанських провінцій та інших містах згідно з розпорядженнями Уряду Іспанії [309].

Основними завданнями Національної поліції Іспанії є:

- здійснення нагляду за дотриманням закону і кримінального кодексу;
- захист життя, особистої власності і майна; охорона громадських будівель і об'єктів, захист високопоставлених осіб;
- підтримка і наведення суспільного ладу і збереження безпеки;
- запобігання злочинності і судове переслідування зловмисників; розслідування злочинних нападів, арешт підозрюваних осіб і захист свідків;
- збір і аналіз інформації, що відноситься до сфери суспільної безпеки і порядку;
- співпраця з відповідними відомствами у випадках виникнення катастроф і в особливо небезпечних ситуаціях;
- видача національних ідентифікаційних карток і паспортів громадян;
- здійснення пограничного контролю;
- виконання законодавчих актів у сфері міграційної політики, роботи з іноземцями, надання притулку, роботи з біженцями і екстрадиції; здійснення контролю за виконанням актів, що регулюють діяльність грального бізнесу;
- розслідування справ, пов'язаних з незаконним придбанням наркотичних засобів і судове переслідування наркоділерів;
- співпраця з національними і міжнародними органами правопорядку;
- здійснення контролю за діяльністю приватних агентств безпеки.

Охочі поповнити ряди іспанської Національної поліції мають можливість почати свою службу на посаді констебля або інспектора поліції. Після успішного проходження вибіркового тестів та інтерв'ю, які організуються суспільними екзаменаційними комісіями, кандидати стають поліцейськими кадетами або кадетами-інспекторами. Ще однією необхідною умовою перед зарахуванням на службу в поліції є наявність у кандидатів принаймні 3-річної університетської освіти. Координація освітньої роботи доручена Університету Саламанки.

Іспанська Цивільна гвардія – це озброєне воєнізоване формування, найвищим органом якого є Генеральний директорат поліції і Цивільної гвардії, що знаходиться у відомстві *Державного департаменту безпеки Міністерства внутрішніх справ*. З моменту свого утворення з 1844 р. іспанська Цивільна гвардія виконує функції з підтримання громадського порядку і володіє воєнізованою структурою для діяльності, яка пов'язана із запобіганням злочинності, веденням розшукових заходів, забезпеченням безпеки і захистом життя, особистої власності і майна.

До обов'язків іспанської Цивільної гвардії входить:

- забезпечення суспільної безпеки і підтримка громадського порядку на території Іспанії (на землі, на воді і в повітрі) в межах даних повноважень;

- забезпечення спостереження, контролю і захисту суспільних місць і об'єктів;

- запобігання злочинам;

- організація фіскального захисту іспанської держави від проявів контрабанди і шахрайства (пограничний поліцейський контроль, митний контроль, виявлення мереж і каналів нелегальної імміграції тощо);

- забезпечення порядку і безпеки на міжміських автомобільних магістралях;

- сприяння, і організація допомоги і захисту цивільного населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій (катастроф);

- сприяння судовій поліції, судовим трибуналам і співпраця з прокурорськими органами в розслідуванні злочинів, затриманні підозрюваних осіб, підготовці технічних поліцейських звітів, збір показань свідків і захист свідків;

- збір і аналіз інформації, що стосується суспільної безпеки, особливо – організації терористичної діяльності;

- організація транспортного переміщення ув'язнених, заарештованих і свідків;

- охорона зброї і вибухових речовин.

Структура й організація іспанської Цивільної гвардії чотирьохрівнева, вона в цілому відповідає адміністративно-територіальному поділу країни, а саме: 2100 поліцейських дільниць, 200 груп, 57 провінційних управлінь і 17 регіональних областей.

Вищі керівні працівники зобов'язані пройти п'ятирічний курс поліцейської і військової освітньої підготовки в академіях. Після закінчення цього курсу їм видаються дипломи університетського зразка і присвоюється звання “лейтенант Цивільної гвардії”. Інші працівники Цивільної гвардії проходять річний курс навчання в академії і річну практику і отримують звання “Цивільний гвардієць”.

Місцеві органи поліції в Іспанії підпорядковані урядам автономій і мерам міст. Середньостатистичне число жителів з розрахунку на одного працівника поліції в Іспанії становить 205 осіб (найнижчий показник у Європі) [310].

Слід зазначити, що іспанська поліція має особливу спрямованість на боротьбу з тероризмом і контрабандою. Серед обов'язків з охорони громадською порядку окремо виділяють забезпечення безпеки під час проведення культурно-спортивних заходів (фестивалі, карнавали, кориди, футбольні змагання).

Поліцейську систему Федеративної Республіки Німеччини (далі – ФРН) також можна віднести до напівцентралізованих. Формально право видання законодавства про поліцію та управління нею було закріплене Конституцією 1949 р. за землями. Проте федерація наділялася правом створювати “...органи охорони кордонів Федерації, центральні органи поліцейської розвідки та інформації...” (ст. 87 Конституції ФРН).

Однак на відміну від Великої Британії, де характер відносин між центром та місцями склався у процесі тривалого історичного розвитку, у ФРН надання значних прав по управлінню поліцією (як і деякими іншими установами) землям спрямовано на придання поліцейській системі більш демократичних форм. Разом тим з дня утворення країни в ній йде процес централізації поліцейської системи. Чинна Конституція ФРН встановлює, що винятковою законодавчою компетенцією Федерації є “співробітництво Федерації і земель в області кримінальної поліції та охорони конституції, заснування Федерального відомства кримінальної поліції і міжнародна боротьба зі злочинами” (ст. 73). Отже, усі інші поліцейські повноваження повинні були б бути залишені землям [293]. Але водночас Основний Закон (ст. 91) створив умови для розширення повноважень Федерації у випадку, якщо землі “загрожує небезпека”.

Поліція ФРН вважається головним державним суб'єктом правоохоронної діяльності. Її дії ґрунтуються на законах і підзаконних нормативно-правових актах, орієнтованих на захист ліберальних конституційних цінностей, а показником справжнього легітимного закріплення є схвалення громадянами. Загалом чинна поліцейсько-правова доктрина тлумачить “поліцейську дію” як адміністративне втручання, що обов'язково повинно відповідати принципу законності, закріпленому в ст. 20 Основного Закону ФРН.

У ФРН найважливішими спеціальними законодавчими актами загальнофедерального значення, якими регулюється діяльність поліцейських, є Федеральний Закон “Про забезпечення службовців та суддів федерації і федеральних земель” в редакції від 19 липня 2006 р., Федеральний дисциплінарний статут від 9 липня 2001 р., Федеральний Закон “Про оклади федеральних чиновників” в редакції від 6 серпня 2002 р., Федеральний Закон “Про федеральне відомство кримінальної поліції та співробітництво федерації і земель в кримінальних справах” від 7 липня 1997 р. та ін.

Структура поліції ФРН є збалансованою поліцейською системою, що складається з двох категорій суб'єктів, а саме: чотирьох спеціалізованих поліцейських відомств загальнодержавного рівня (Федерального відомства кримінальної поліції, федеральної поліції, поліції готовності та поліції бундестагу) та поліцейських відомств федеральних земель.

Отже, поліція Німеччини поділяється на: *поліцію громадської безпеки та громадського порядку; поліцію готовності; кримінальну поліцію*. Поліція громадського безпеки та громадського порядку є найбільш чисельним видом поліцейських сил ФРН. Вона нараховує близько 160–165 тис. осіб [293].

Кримінальна поліція ФРН діє у складі Міністерства внутрішніх справ, компетенція якого значно ширша за компетенцію МВС інших країн. Фактично МВС ФРН контролює усі основні сфери внутрішнього життя країни.

Федеральні поліцейські відомства, за винятком поліції бундестагу, підпорядковані міністру внутрішніх справ ФРН. Федеральне МВС у своїй діяльності керується типовим Порядком організації діяльності федеральних міністерств і Законом “Про правовідносини членів федерального уряду” від 17 червня 1953 р. [311].

Завдання Федеральної поліції Німеччини визначено в контексті забезпечення конституційної доктрини внутрішньої безпеки, що закріплена в статтях 73, 74, 87 та 91 Основного Закону 1949 р. Зокрема, відповідно до Конституції ФРН внутрішня безпека федерації та земель належить до конституційних благ, що підлягають адміністративній конституційній охороні. Сучасна концепція забезпечення внутрішньої безпеки передбачає тісну співпрацю органів поліції, юстиції та цивільного захисту, а також недержавних інституцій [314].

Комбінована (напівцентралізована) поліцейська система ФРН ґрунтується на поєднанні елементів централізованої та децентралізованої, що, передусім, зумовлено формою державного устрою. Оскільки в Основному Законі країни закріплено пріоритетність федерального права над земельним, суб'єкти німецької федерації уповноважені на “здійснення державних повноважень на виконання державних завдань”.

Підрозділи федерального рівня є специфічними суб'єктами правоохоронної діяльності Німеччини, що безпосередньо долучені до системи забезпечення внутрішньої безпеки.

Підрозділи земельні (регіональні) та локальні є визначальними з позиції практичного забезпечення охорони правопорядку на рівні окремих суб'єктів федерації, адміністративно-територіальних одиниць або територіальних громад.

Німецька конституційно-правова доктрина визначає пріоритетність федеральних земель в організаційно-правовому забезпеченні діяльності поліції. Поліція земель (Polizei der Bundeslndem) є узагальнюючою дефініцією, що передбачає сукупність органів поліції суб'єктів федерації, підпорядкованих безпосередньо міністрові внутрішніх справ земель (або сенаторам внутрішніх справ у містах Берлін, Гамбург і Бремен). Органи поліції здебільшого утворюються урядами земель (урядами президіями) та діють на підставі ухвалення ландтагами земель спеціальних законів про поліцію, що визначають організаційну структуру земельної поліції, її завдання. Поліція земель виконує класичні поліцейські завдання, забезпечує охорону публічного порядку, надає допомогу населенню в усуненні загроз для публічної небезпеки тощо.

Поліція німецьких земель складається з: 1) кримінальної поліції; 2) охоронної поліції; 3) поліції охорони порядку на воді;

4) транспортної (дорожньої) поліції; 5) поліції готовності; 6) земельних відомств кримінальної поліції; 7) органів поліцейського управління (адміністрації).

За обсягами повноважень поліція земель поділяється на: **1) державну (земельну); 2) окружну; 3) повітову; 4) міську.** Уся поліція землі підпорядкована міністрові внутрішніх справ, за винятком міської поліції, яка перебуває у віданні органів міського самоврядування та фінансується з міського бюджету. Головним завданням поліції землі є запобігання злочинам (у співпраці з Федеральною кримінальною поліцією) та забезпечення безпеки дорожнього руху. До її обов'язків також належать підтримання внутрішнього порядку під час багатолюдних демонстрацій, стихійного лиха, безладу, а також захист свободи і демократії на федеральному та земельному рівнях [297].

Органи поліцейського управління інтегровані до земельних систем державного управління. Вищою ланкою поліцейського управління земель є МВС, очолюване міністром (сенатором). Середній управлінський щабель органів поліції в більшості земель репрезентують урядові президії або окружні (районні) уряди. Нижній рівень поліцейського управлінської ланки формується на рівні міст і районів (поліцейські президії, поліцейські дирекції, районні поліцейські органи).

У територіальних громадах діють **поліцейські ділянки** з охорони правопорядку (головні поліцейські вахти (караули), поліцейські станції, пости тощо), на основі яких організовано повсякденну поліцейську службу.

Визначальною формою координації співробітництва поліцейських органів суб'єктів федерації виявилась створена в 1954 р. постійно діюча нарада міністрів (сенаторів) внутрішніх справ федерації і земель (Конфедерація міністрів внутрішніх справ), що є центральною координаційною інстанцією у сфері забезпечення внутрішньої безпеки. Голова репрезентує Конфедерацію на національному та європейському рівнях. Ротація голів Конфедерацій відбувається щорічно. Міністр внутрішніх справ ФРН є постійним учасником засідань Конфедерацій, однак позбавлений права голосу. Співробітництво в межах Конфедерацій міністрів (сенаторів) внутрішніх справ здійснюється суб'єктами федерації суто на добровільних засадах. Конфедерація функціонує при бундесраті, однак

позбавлена статусу органу або частини органу верхньої палати парламенту.

Загальна характеристика головних напрямів функціонування поліції сучасної Федеративної Республіки Німеччини, аналіз її діяльності свідчать про те, що після об'єднання двох державних утворень – ФРН і НДР як двох систем із різним державним устроєм і політичним режимом, органи поліції зазнали значних змін.

Утілюючи в життя ідею демократичної правової держави, Уряд ФРН під час створення поліції нового типу та визначення напрямів її діяльності зважав на такі чинники:

- бажання суспільства стосовно діяльності поліції;
- потреби органів влади як на національному, так і регіональному рівнях;
- реальні можливості поліцейських формувань, галузевих служб і підрозділів.

Водночас Уряд ФРН намагається уникати будь-якої ідеологізації діяльності поліції, підпорядкування інтересам політичних партій, тим більше – окремих осіб. На відміну від держав з авторитарним режимом, де поліція разом з іншими структурами системи кримінальної юстиції, пенітенціарною системою, армією та службою державної безпеки намагаються подолати інакомислення, поліція ФРН спрямовує свою діяльність передусім на забезпечення прав і свобод громадян.

Влада країни вбачає головним призначенням поліції встановлення контролю над злочинністю, стимулювання її за допомогою застосування тих засобів, що надані чинним законодавством. Так, у Законі “Про поліцію землі Північний Рейн-Вестфалія” від 25 березня 1980 р. зазначено, що головним завданням поліцейських сил є відвернення загрози громадській безпеці. У межах його виконання поліція зобов’язана попереджати вчинення злочинів, забезпечувати кримінальне переслідування злочинців, а також здійснювати необхідні заходи щодо підготовки дій у небезпечних ситуаціях.

Слід зазначити, що законодавчий рівень правового регулювання діяльності поліції ФРН характеризується наявністю в кожній землі спеціального закону про поліцію: в землі Північний Рейн-Вестфалія діє Закон “Про поліцію” від 25 березня 1980 р. зі змінами від 26 червня 1984 р., в Баден-Вюртемберзі діє Закон “Про поліцію”

від 13 січня 1992 р., в Баварії – Закон “Про завдання та повноваження Баварської державної поліції” від 14 вересня 1990 р., в землі Бранденбург – Закон “Про організацію поліції федеральної землі Бранденбург” від 20 березня 1990 р., в Макленбург-Передній Померанії – Закон “Про організацію поліції” від 26 листопада 1993 р., в Саксонії Анхальт – Закон “Про організацію поліції” від 1 березня 1991 р., в Тюрінгії – Закон “Про завдання поліції” від 4 червня 1992 р., Закон землі Гессен “Про громадську безпеку та порядок” від 31 березня 1994 р., Закон землі Саксонія “Про поліцію вільної Землі Саксонія” від 15 серпня 1994 р. та інші [315].

Напрями діяльності охоронної поліції загалом у всіх землях однакові й передбачають профілактику злочинності, зокрема:

- попередження правопорушень і здійснення невідкладних оперативно-розшукових заходів до прибуття співробітників кримінальної поліції;

- забезпечення громадської безпеки та порядку під час демонстрацій, зборів, ходів та інших скупчень великої кількості людей;

- охорона громадського правопорядку, важливих споруд та урядових будівель;

- регулювання вуличного руху та контроль за дотриманням правил безпеки руху;

- конвоювання заарештованих та охорона їх під час судових засідань;

- контроль за дотриманням протипожежних, санітарно-епідеміологічних правил, а також правил торгівлі на ринках;

- контроль за діяльністю ігрових будинків, розіграшем лотерей, утримання тоталізаторів;

- лісоохорона;

- риболовецький нагляд, контроль за дотриманням правил полювання;

- контроль за дотриманням правил у готелях, ресторанах, барах, казино;

- місцева цивільна оборона;

- спостереження за дітьми й підлітками, які перебувають під опікою.

Поліція надає допомогу іншим органам влади. Водночас вона “...повинна захищати приватні права громадян лише в тому разі, якщо неможливо забезпечити своєчасний судовий захист і якщо

без неї реалізація прав є неможливою або ускладненою. Заходи, що порушують права особи, поліція має право вживати тільки тоді, коли це передбачено законом”.

Слід зазначити, що *охоронна поліція ФРН нараховує близько 170 тис. осіб*. У тому що стосується кримінального переслідування, охоронна поліція підзвітна прокуратурі, яка власне веде справу. Поліція охорони правопорядку є найбільш чисельним видом поліцейських сил Німеччини. Співробітники охоронної поліції носять форму сіро-зеленого та зелено-блакитного кольору.

Земельне відомство в кримінальних справах розслідує особливо важливі справи, здебільшого злочини, пов'язані з організованою злочинністю, накопичує, узагальнює й аналізує інформацію про злочини та злочинців, яку направляють до територіальних органів кримінальної поліції. Такі підрозділи є основними органами виконання кримінально-поліцейських завдань. Вони безпосередньо керують діяльністю кримінальної поліції, є органами збирання й оброблення інформації з усіх питань оперативно-розшукової діяльності, співпрацюють із федеральним відомством кримінальної поліції під час розслідування особливо важливих справ (державна зрада, фальшивомонетництво, торгівля наркотиками, убивства, грабежі тощо). Водночас інші злочини в більшості земель контролюють нижчі підрозділи. Консультативні пункти кримінальної поліції земель консультують юридичних і фізичних осіб із питань забезпечення захисту будівель, офісів від проникнення, сховищ – від злому, а транспортних засобів – від викрадення.

Кримінальна поліція входить до складу земельного відомства кримінальної поліції (Landeskriminalamt – ЛКА), підкоряється міністрові (у деяких землях – сенаторові) внутрішніх справ. Загальна чисельність *кримінальної поліції ФРН – близько 25 тис. осіб*. Вона є структурною ланкою поліції, на яку законодавцем покладено виконання поліцейських завдань у сфері боротьби з небезпечними злочинами, тобто протиправними діями, щодо яких передбачено обов'язкове провадження досудового слідства. Крім цього, її основним завданням є організація та здійснення розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування й суду, ухиляються від виконання кримінальних покарань, безвісти зниклих та інших осіб у випадках, передбачених законодавством. Дільниці кримінальної поліції поділено на комісаріати й децернати,

а для реалізації окремих завдань створюються спеціальні комісії. У межах кримінальної поліції існують спеціальні підрозділи, призначені для боротьби з тероризмом, звільнення заручників, забезпечення охорони громадського порядку під час різноманітних заходів, а також для спостереження й розшуку.

Важливо, що *досудове розслідування у ФРН*, як і в Україні здійснює поліція та прокуратура. Повноваження “початкового дізнання” (аналогу досудового розслідування за КПК України) в поліції покладено на певну категорію службовців, яких згідно із Законом ФРН “Про судоустрій” називають “допоміжними службовцями прокуратури”. Вони набувають відповідного статусу з огляду на приналежність до певного розряду службовців, наприклад інспекторів поліції. Ця категорія визначається урядом землі за погодженням з управлінням юстиції землі [316]. Штатна чисельність допоміжних службовців прокуратури визначається з урахуванням навантаження на прокуратуру. У такий спосіб здійснюється постійний контроль за рівномірним розподілом кількості розслідуваних злочинів на одного працівника та, відповідно, якістю розслідування злочинів.

Ефективності розслідування злочинів у ФРН сприяє чітка організація побудови органів кримінальної юстиції, а також налагодження взаємодії прокурорів зі слідчими суддями, судом і “допоміжними службовцями прокуратури” – поліцейськими. Незважаючи на те, що кримінальне переслідування є компетенцією прокуратури, працівники кримінальної поліції, зосереджуючи свої зусилля переважно на оперативно-розшукових заходах, проводять також і слідчі дії. Отже, німецька кримінальна поліція наділена ще й функціями досудового слідства (проте цей складник розслідування в тому вигляді, який сформувався в Україні, майже відсутній). Сьогодні розслідування здійснює поліція під керівництвом прокурора, а судовий слідчий бере в ньому участь лише епізодично, у разі прийняття найважливіших рішень у справі й легалізації доказів.

Тож, ФРН складається з 16 федеральних земель, що мають власні поліцейські формування зі своєю організацією діяльності. Це зумовлено тим, що відповідно до Конституції формування поліцейських структур та управління ними є власною прерогативою уряду федеральних земель. Підґрунтям поліції є полі-

цейські органи земель. В основних законах визначено, що суто законодавчою компетенцією ФРН є “співпраця Федерації та земель у сфері діяльності кримінальної поліції та охорони Конституції, залучення федерального відомства до розгляду кримінальних справ і міжнародної боротьби зі злочинами”.

Кожна адміністративно-територіальна одиниця країни (земель) має власні поліцейські формування. Їх підрозділи підзвітні міністрові внутрішніх справ земель, фінансуються урядом землі та перебувають під керівництвом поліцай-президента. Свої функції земельна поліція реалізує в межах юрисдикції відповідної землі. Обов'язки й повноваження поліції кожної із земель, її юрисдикція та організаційна структура визначається спеціальними поліцейськими приписами відповідної землі. Наприклад, у Баварії прийнято такі регіональні нормативно-правові акти: Положення про проходження служби поліцейськими чиновниками землі Баварія; Положення про навчання поліцейських чиновників Баварія; Положення про іспити для поліцейських чиновників Баварії. Відповіді нормативно-правові акти з урахуванням місцевих особливостей і потреб прийнято в кожній із шістнадцяти федеральних земель ФРН. Незважаючи на унікальність поліцейських структур у різних федеральних землях, загальна організація поліцейських служб залишається більш-менш однаковою.

Загалом поліцію ФРН прийнято розділяти на поліцію, співробітники якої під час виконання службових обов'язків носять формений одяг (уніформова поліція), кримінальну поліцію, а також земельні відомства з охорони Конституції, співробітники яких не мають форми. Поліція охорони правопорядку здійснює загальну охорону публічної безпеки і порядку.

Органи внутрішніх справ колишніх союзних республік (*Литви, Латвії, Естонії, Молдови та Російської Федерації*) з проголошенням їх незалежності зазнали значних змін, у результаті яких наблизилися до європейських систем поліції. Зокрема, у складі міністерств внутрішніх справ організовано департаменти поліції, а саму міліцію перейменовано в поліцію. У деяких державах, таких як країни Балтії, законодавець, розставляючи акценти діяльності поліції, бачить у ній не лише каральний інститут, а інститут захисту людини, суспільства і держави, їхніх прав і свобод.

На даний час, наприклад, у **Латвійській Республіці** діють три види поліції: **Державна** (загальнонаціональна) **поліція**, **поліція безпеки** (органи державної безпеки) і **поліції самоуправління** (муніципальна). При цьому Державна поліція і поліція безпеки виконують свої обов'язки на всій території Латвії, а поліція самоуправління – на відповідній адміністративній території.

Державна поліція і поліція безпеки адміністративно підлегли Міністерству внутрішніх справ. При цьому Державна поліція діє відповідно до Положення, затвердженого міністром внутрішніх справ, а поліція безпеки – відповідно до Положення, затвердженого Кабінетом міністрів. Поліція самоуправління (муніципальна) включена до складу місцевих самоврядувань, а з питань організації роботи співпрацює з Державною поліцією.

Поліцейська система Литви включає три основні види поліцейських підрозділів, підвідомчих МВС країни:

Департамент поліції (звичайна поліція) при МВС Литовської Республіки;

Департамент прикордонної поліції при МВС Литовської Республіки, що у ході реформи одержав назву – Служба охорони державного кордону при МВС Литовської Республіки;

Департамент податкової поліції при МВС Литовської Республіки.

Територіальні підрозділи Департаменту поліції сформовані за регіональним принципом. У кожній з 10 областей Литви знаходиться поліцейське управління (комісаріат), що керує діяльністю поліції в сільських округах і містах.

За зразок побудови **поліцейської системи Естонії** була взята Фінляндія з її варіантом загальноскандинавської моделі невоєнізованої поліції, утім яка структурно входить у МВС, а не в Мін'юст, як у Норвегії і Швеції.

Тож, важливою проблемою в діяльності поліцейських служб західних країн є питання розподілу компетенції центральних і регіональних управлінь.

В унітарних державах кожна із систем базується за принципом прямого підпорядкування й керівництва. У федеративних державах найбільш поширеною формою керівництва є “допомога” вищих поліцейських органів нижчим. Поліцейський механізм усіх розвинених країн будується за адміністративно-територіальним принципом.

пом, який передбачає утворення ієрархії поліцейських органів, що в цілому відповідає побудові органів загального управління.

Отже, ми дійшли висновку, що у практиці європейських країн поліцейська діяльність визначається двома моделями її організації: континентально-європейською та англосаксонською (британською). Перша модель характеризується жорстким централізованим управлінням поліцейськими підрозділами з боку апарату держави, вертикальним їх підпорядкуванням і широким обсягом повноважень центру стосовно регіонів (Австрія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція). Другій моделі властиві децентралізоване управління, владна “горизонталь” зі значно ширшими повноваженнями місцевої влади. Ця модель успішно функціонує у Великобританії та США.

Україна згідно з Основним Законом є демократичною унітарною державою. Тому більш прийнятною *є побудова в ній централизованої моделі поліцейської системи на киталт країн романо-германської правової сім’ї.*

У зарубіжних наукових джерелах чимало уваги приділяють визначенню основних засад правоохоронної (поліцейської) діяльності. Перелік цих принципів, зазвичай, різний у кожній країні (залежно від національних традицій та політичної ситуації), проте в узагальненому вигляді до них можна віднести такі: 1) верховенство закону; 2) деполітизацію; 3) демілітаризацію; 4) децентралізацію; підзвітність і прозорість у роботі; 6) тісну співпрацю з населенням і місцевими громадами (принцип “community policing”); 7) удосконалення професійної підготовки персоналу з одночасним скороченням його кількості; 8) професійну етику.

Основоположні функції поліції та зміст її діяльності мають бути притаманними українській поліції.

Отже, зарубіжний досвід свідчить, що для більшості європейських держав характерним є значно ширша участь міністерств внутрішніх справ у забезпеченні внутрішньої безпеки держави, а саме у контролі за перетинанням кордонів та забезпеченні громадської безпеки у прикордонних районах, забезпеченні діяльності протипожежної служби, міграційної діяльності тощо. При цьому поліція в цих міністерствах є однією із його структурних ланок, а саме міністерство – цивільним відомством.

Так, до складу МВС Австрії, Польщі, Німеччини, Литви, Сербії, Чеської Республіки входять підрозділи пожежної безпеки.

Зокрема, в Австрії – це Управління кризового менеджменту та цивільної оборони та повітряної поліції, у Польщі – Державна пожежна охорона, в Литві – Департамент протипожежної служби при Міністерстві внутрішніх справ, у Сербії – Департамент цивільної оборони Директорату поліції Сербії, у Чеській Республіці – Генеральна дирекція Пожежної служби ЧР, яка підлегла заступнику Міністра внутрішніх справ з пожежної безпеки. У складі поліції Ісландії, яка організаційно входить до складу Державного комісаріату поліції, існує відділ цивільної оборони.

У Республіці Польща Міністр внутрішніх справ цієї країни здійснює управління МВС через Державного секретаря, чотирьох заступників Державного секретаря і Генерального директора. Державному секретареві зокрема підпорядковується і Державна пожежна охорона.

До організаційної структури МВС Німеччини (компетенція якого водночас значно ширша, ніж компетенція МВС інших європейських країн) входить відділ цивільної оборони, захисту від катастроф, запобігання нещасним випадкам.

Слід зазначити, що в Україні до 2003 р. органи державного пожежного нагляду у складі Державної пожежної охорони також входили до структури Міністерства внутрішніх справ України. При цьому, до основних завдань МВС України (відповідно до підп. 16 п. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Указом Президента України від 17 жовтня 2000 р. № 1138/2000), належало забезпечення здійснення державного пожежного нагляду, пожежної охорони населених пунктів і об'єктів, координація діяльності інших центральних органів виконавчої влади у питаннях, пов'язаних з удосконаленням справи пожежної охорони. Відповідно до Указу Президента України від 27 січня 2003 р. № 47/2003 Державний департамент пожежної безпеки як урядовий орган державного управління, підпорядковані йому підрозділи виведені зі складу МВС України та передані до Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Отже, аналіз діяльності поліції в таких зарубіжних країнах як Французька Республіка, Велика Британія, Сполучені Штати Америки, Канади, Республіки Польщі, Іспанії, Грузії, Федеративної

Республіки Німеччини, Латвійської Республіки, Литовської Республіки, Естонії та ін. свідчить, що організація діяльності щодо забезпечення публічного порядку і безпеки та протидії злочинності в усіх її проявах у кожній країні має свою специфіку й особливості. Стратегічним напрямом діяльності служб поліції в окремих зарубіжних країнах вважається вдосконалення їх діяльності з підвищення ролі в суспільстві, налагодження довіри з населенням і перетворення поліції на орган масових соціальних послуг.

Такий підхід суттєво змінює традиційні уявлення про призначення поліцейської організації, ступінь поліцейської діяльності Підгрунтям побудови нової моделі поліції можуть слугувати такі принципи:

1) поліція – це сервісна служба, що надає послуги населенню на певній території;

2) діяльність поліції не повинна обмежуватися протидією злочинності та правопорушникам, замикатися на власних внутрішніх завданнях, вона повинна діяти не проти громадян, а для громадян, розвиваючи систему надання послуг населенню, з огляду на її соціальне призначення. Поліції повинна належати провідна роль у занятті соціального напруження, забезпеченні внутрішньої безпеки, вона повинна бути її гарантом, має виховувати у своїй діяльності приватні права громадян;

3) для ефективної діяльності поліцейських органів необхідне якісне управління її діяльністю та забезпечення якості діяльності МВС та національної поліції загалом, адже не можна задовольнятися лише кількісними показниками. Оцінку якості діяльності співробітників поліції і самих органів поліції необхідно збільшувати, враховуючи потреби населення та беручи до уваги критичні зауваження й побажання громадян, яких обслуговує поліція. Організація діяльності поліції здебільшого залежить від керівників органів поліції, які повинні мислити як менеджери у своїй специфічній сфері, акцентуючи увагу не на одержанні фінансової вигоди, а на вирішенні тих проблем, які ставить населення перед поліцією та які належать до її компетенції. Від поліцейських керівників вимагається розважливість, підвищений професіоналізм, справедлива оцінка діяльності кожного поліцейського, орієнтація на задоволення запитів громадян. Управлінська діяльність керівників поліції повинна здійснюватися з урахуванням того, що існують дві категорії клієнтів – підлегли та громадяни;

4) ключовими принципами діяльності поліції в період її реорганізації необхідно визначити такі: удосконалення структури поліції для досягнення високих стандартів та підвищення рівня діяльності кожної поліцейської сили; покращання навчання, стимулювання лідерства та професіоналізму на кожному рівні; найбільш доцільне використання робочого часу та навичок поліцейських і допоміжного персоналу; кращі, найбільш справедливі та гнучкі системи винагороди поліцейських (премії, надбавки до окладі тощо); використання передових досягнень науки й техніки, застосування новітніх досягнень науки і техніки, інформаційних технологій; тісна співпраця між поліцією та іншими організаціями й установами. Найбільш важливим аспектом поліцейського обслуговування, на забезпечення якого спрямовано поліцейську реорганізацію, визначено відновлення довіри населення до поліції та його підтримка. З урахуванням цього аспекту визначено ключові сфери здійснення заходів реформи, а саме: підвищення ефективності боротьби зі злочинністю; допомога в розбудові демократичного суспільства; управління людськими ресурсами, упровадження високих стандартів професійної діяльності. Здійснення поліцейських повноважень, у тому числі застосування сил, засобів примусу та зброї поліцейськими повинно регулюватися законом і відповідати принципу пропорційності;

5) закони про поліцію, які широко застосовуються у світовій практиці зарубіжних країн, чітко визначають правові межі діяльності поліцейських. Пріоритетність забезпечення прав та основних свобод людини зумовлює мету й цілі діяльності поліції, а також її компетенцію. У цьому аспекті поліцейські закони зарубіжних країн визначають співвідношення між різними органами та найбільш суттєвими складниками комплексу забезпечення виконання поліцейських завдань керівних осіб, співробітників поліції та службовців поліції, а також громадян та об'єднаних громад. Водночас у законах передбачено владні повноваження, цілі, обов'язки та відповідальність служб і службовців поліції, що забезпечують не лише правову безпеку громадян, а й власне службовців поліції. Закони передбачають координування співпраці між підрозділами та службами поліції.

На нашу думку, закони про поліцію як нормативно правові акти повинні чітко визначати аспекти правових процедур в разі

порушення службовцями поліції своїх повноважень, правову допомогу громадянам, яка пов'язана з такими випадками, а також негативні наслідки, що можуть виникати для поліцейських унаслідок такої діяльності.

Слід зазначити, що при виконанні свої функціональних обов'язків поліцейські повинні строго дотримуватися прав людини та громадянина, оскільки захист прав і свобод людини та громадянина є прямою функцією поліції, вимога дотримуватися прав людини визначає способи, за допомогою яких поліція має виконувати свої завдання та функції.

Окрім цього слід урахувати міжнародні правові норми та стандарти, рекомендації міжнародних інституцій щодо діяльності поліції (правові норми та стандарти органів ООН, ОБСЄ, Ради Європи, практику Європейського суду з прав людини), досвід інших держав, у тому числі тих, що нещодавно пройшли шляхом реформування органів правопорядку.

В усіх розвинених країнах певною мірою застосовуються методи комунального поліціювання. Практично у кожному відділі запроваджені посади офіцерів з комунального поліціювання, розробляються плани та напрями реалізації їх у життя.

Основними постулатами системи комунального поліціювання є:

1. Нова філософія у сфері охорони порядку та організаційна стратегія, що дозволяє поліцейським і жителям району (комуни) тісно співпрацювати, по-новому вирішувати проблеми злочинності й соціальних безладів. Законотрухняні громадяни в певній мірі отримують доступ до процесу поліціювання та охорони порядку, право впливати на цей процес завдяки підтримці дій поліції у питаннях охорони порядку та їх активній участі у цій діяльності. Вирішення проблем сучасного суспільства вимагає пошуку нових підходів з боку поліції і населення окремих районів.

2. Комунальне поліціювання вимагає участі в цій програмі всього особового складу поліції. Кожний її працівник зобов'язаний зрозуміти необхідність нових підходів до роботи, шляхів вирішення проблем району (комуни, графства). За цією концепцією покладається велика відповідальність на простих виконавців (лінійних офіцерів), які покликані мати високий професійний рівень та усвідомлювати свої завдання.

3. Комунальне поліціювання вимагає формування нового типу офіцера (офіцера з комунального поліціювання), який здійснював би прямий зв'язок між поліцією та населенням комуни. Він не повинен бути ізольованим у патрульній машині, підпорядковуватися не командам по радіо, а здійснювати прямий, "обличчям до обличчя", контакт із людьми на території обслуговування.

4. Працівники поліції зобов'язані працювати з добровольцями з-поміж законослухняних громадян. Як і всі відповідальні працівники поліції, спеціалісти з комунального поліціювання відповідають на виклики про допомогу, здійснюють арешти, затримання тощо. Але їх основне завдання полягає в налагодженні зв'язків з громадянами, їх групами, які живуть на відповідній території, і намаганні покращити життя цього району.

5. Комунальне поліціювання передбачає формування нового типу взаємовідносин між поліцією та громадянами на основі взаємної довіри. Тобто, громадяни беруть на себе частину відповідальності за те, що поліція повільніше реагує на виклики, які не потребують термінового втручання, їм пропонується самим вирішувати дрібні проблеми, даючи можливість поліції зосередитися на охороні громадського порядку та протидії правопорушенням.

6. Ця система вносить у роботу поліції певний елемент попередження, а не швидкого реагування, як було раніше. Вона сприяє створенню врівноваженого мікроклімату в районі (комуні) завдяки діяльності поліції та добровільних помічників із жителів району.

7. Комунальне поліціювання, насамперед, спрямоване на захист тих верств суспільства, які можуть стати об'єктом злочину: неповнолітніх, людей похилого віку, національних меншин, бідних, безпритульних та інших. Загалом це повністю інтегрована система, що стосується усіх верств суспільства та працівників поліції, які можуть надавати допомогу і в той же час звертатися з проханням про допомогу.

8. Ця система спрямована на встановлення балансу між технічними досягненнями та людськими навиками, тобто, передбачає використання новітніх технологій у процесі забезпечення публічної безпеки і порядку, але не відкидає і людського спілкування, спільного вирішення проблем суспільства.

9. Комунальне поліціювання передбачає децентралізацію у роботі поліції, а саме комуна (район) повинна сама дбати про поліцію як про один з ресурсів покращення життя.

Це не та тактика, яка використовується у певний період, це повністю новий спосіб мислення і ставлення поліції до людини і громадянина, а громадян до поліції.

З усього вищесказаного можна зробити висновок про те, що вивчення досвіду розвитку поліцейських підрозділів зарубіжних країн може бути корисним для України як держави, яка прагне мати реформовану правоохоронну систему європейського зразка.

Однак не слід забувати, що кожна із зарубіжних поліцейських систем має свою індивідуальну історію розвитку та свою специфіку.

Тому одним із основних завдань, яке слід поставити перед Міністерством внутрішніх справ України, – це вдосконалення органів і підрозділів МВС України з урахуванням позитивного досвіду поліцейської діяльності провідних зарубіжних країн та країн Європейського союзу.

3.3. Удосконалення управлінської діяльності в системі Міністерства внутрішніх справ України

Міністерство внутрішніх справ України, будучи згідно з п. 1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України *центральним органом виконавчої влади*, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, та *головним органом у системі центральних органів виконавчої влади*, що забезпечує формування державної політики у сферах:

- забезпечення охорони прав людини і основних свобод, інтересів суспільства і держави;
- протидії злочинності;
- підтримання публічної безпеки і порядку;
- надання поліцейських і адміністративних послуг;
- захисту державного кордону та охорони суверенних прав України;
- організації цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків;
- міграції і громадянства, є *складовою сектору безпеки і оборони* (відповідно до Концепції розвитку сектору безпеки і

оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 (далі – Концепція)). Крім МВС, ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ, також визначені як складові сектору безпеки і оборони.

Рівень забезпечення національної безпеки України залежить насамперед від ефективності функціонування відповідних органів державної влади, чіткого розподілу відповідальності й повноважень у визначених сферах діяльності та налагодженої взаємодії між ними.

Сьогодні Міністерство внутрішніх справ України стало багатопрофільним цивільним відомством європейського типу, що координує діяльність органів, які реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ. Тим самим були розмежовані завдання політичного управління і професійної діяльності у сфері внутрішніх справ України.

Щоб подолати виклики, зазначені в Концепції (діяльність на території України екстремістських злочинних озброєних угруповань, що спрямована на дестабілізацію внутрішньої соціально-політичної ситуації в Україні, порушення функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування та блокування важливих об'єктів промисловості й інфраструктури; зростання рівня терористичної загрози; поширення транскордонної організованої злочинності; кризові явища у національній економіці, неефективність антикризових заходів, що призводять до виснаження фінансових ресурсів держави, обмежують її можливості щодо фінансового забезпечення реалізації державної політики національної безпеки), необхідно завершити реформування та прискорити розвиток сектору безпеки і оборони із запровадженням уніфікованої системи планування та управління ресурсами на основі сучасних європейських та євроатлантичних підходів. Зазначене має підвищити інституційну та структурну збалансованість сектору безпеки і оборони та створити ефективний комплексний та багатofункціональний державний інструментарій забезпечення національної безпеки.

Отже, ключові виклики, які сьогодні стоять перед органами системи МВС, безпосередньо пов'язані з їх компетентністю в забезпеченні безпеки громадян та суспільства, здатністю протистояти

злочинності, забезпечувати прозорі та якісні сервіси для суспільства.

Водночас, вивчення стану організації управління в системі МВС; теоретичних, організаційних та правових аспектів, особливостей управління; позицій та думок науковців і працівників відомства щодо згаданих проблем дають підстави зазначити наступне.

За нинішніх умов неможливо здійснювати управління шляхом реакції на проблеми, які вже виникли, та на основі минулого досвіду або його екстраполяції, а обсяги, трудомісткість, складність завдань, що вирішуються, безперечно зростають. Існуюча правоохоронна система не здатна належним чином реагувати на загрозливі виклики часу.

Крім того, нинішня політична та економічна ситуація в державі, складні умови праці, невідповідність рівня заробітної плати ціновій політиці в державі, зниження рівня соціальної захищеності призвели до значної плинності персоналу, в т.ч. керівного складу, різкого зниження чисельності працівників, які мають значний досвід роботи.

Як показує практичний досвід управління, керівники структурних підрозділів в системі МВС через наведені причини часто нездатні ефективно діяти (приймати рішення) у конкретній ситуації. Аналіз цих причин дозволяє виокремити найпоширеніші серед них, а саме:

- відсутність у суб'єкта управління необхідних прав та повноважень влади;
- недостатні кадрові чи матеріально-технічні можливості;
- відсутність часу, необхідного для вирішення завдань;
- деякі суб'єктивні якості особистості керівника, що зумовлюють його нездатність виконувати свої обов'язки (недисциплінованість, низька кваліфікація та правова управлінська підготовка, слабодухість, безініціативність тощо);
- недостатність, а з окремих проблем відсутність нормативної бази.

Поряд з іншими об'єктивними обставинами і причинами є відсутність упередженого бачення кардинальних змін у навколишньому середовищі, суспільстві та діяльності в системі МВС, неготовність до вирішення нових завдань.

Результати наукового дослідження свідчать про стурбованість працівників незадовільним станом законодавчого та відомчого нормативного забезпечення діяльності. Велика кількість працівників вважають, що правоохоронцві без порушення норм та правил, визначених законодавством, взагалі виконувати завдання неможливо.

До причин, чому вони не можуть виконувати завдання без порушень норм та правил, визначених законодавством, працівники відносять такі чинники:

- через великий обсяг роботи не вистачає часу на виконання завдань;

- чинне законодавство обмежує права правоохоронних органів, що різко знижує їх можливості та призводить до низької ефективності вжитих законних заходів;

- через недосконалість законодавчої та відомчої нормативно-правової бази;

- у зв'язку з відсутністю на окремих напрямках оперативно-службової діяльності відомчих нормативно-правових актів;

- реалізація права під час виконання завдань межує з перевищенням службових повноважень, у зв'язку з чим дії працівників оскаржуються і визнаються незаконними або такими, що вчинені з порушенням законодавства;

- працівники слабо захищені законом;

- відсутність належних умов роботи та соціального захисту працівників, недостатнє матеріально-технічне забезпечення;

До проблем, які існують у нинішній системі управління в системі МВС України, відносять:

- кадрові;

- відсутність чітких завдань;

- завищений документообіг, низький професіоналізм;

- невідповідність системи управління сучасним реаліям;

- формальний підхід, частий перерозподіл обов'язків, зміни пріоритетних напрямків роботи, паперова тяганина, бюрократизм, дублювання функцій;

- значна корумпованість посадових осіб та прагнення до влади у будь-який спосіб;

- недостатній досвід працівників;

- постійні перепризначення, часта зміна керівництва;

- відсутність чіткої схеми дій та пріоритетів у здійсненні управлінських функцій;
- використання застарілих методів управління;
- недосконала система оцінювання роботи;
- велика кількість керівного складу.

Таким чином, функціонування системи МВС в умовах динамічної зміни та невизначеного середовища вимагають пошуку нових підходів до управлінської діяльності, орієнтованих на швидку адаптацію до сучасних умов.

Зважаючи на викладене вище, актуальним залишається питання щодо вдосконалення управлінської діяльності в системі МВС України, приведення її у відповідність до сучасних вимог. МВС та ЦОВВ для досягнення головної мети, а це – створення безпечного середовища для існування та розвитку вільного суспільства через формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, необхідно реалізувати комплекс завдань, які полягають у:

забезпеченні максимально доцільної консолідації діяльності у сфері відповідальності Міністерства внутрішніх справ України, підвищенні рівня довіри громадян, розвитку Міністерства як цивільного центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує політику у сфері правоохоронної діяльності, захисту державного кордону, міграційної діяльності та цивільного захисту;

ефективному виконанні Національною поліцією України як центральним органом виконавчої влади функцій у сферах протидії злочинності, зокрема організованим, та забезпечення громадського порядку;

удосконаленні та забезпеченні ефективного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, приведення її у відповідність зі стандартами Європейського Союзу;

забезпеченні ефективної реалізації політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

забезпеченні прав і свобод громадян, надання якісних адміністративних послуг, ефективного контролю за міграційними процесами, дієвої боротьби з нелегальною міграцією, сприяння запровадженню безвізового режиму з Європейським Союзом;

зміцненні взаємодії з партнерськими спецслужбами держав – членів НАТО, зокрема вжитті конкретних заходів взаємної довіри.

Управління внутрішніми справами характеризується тим, що більшість суб'єктів управління не тільки організують, а й безпосередньо практично здійснюють правоохоронну діяльність. Діапазон, сфера діяльності органів системи МВС настільки широкі та за своїм профілем багатоманітні, що об'єктивно виникає постійна потреба у їх вдосконаленні, реформуванні органів внутрішніх справ, особливо їх спеціалізованих підрозділів, що здійснюють діяльність по боротьбі з економічною злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, торгівлею людьми, комп'ютерною злочинністю, по охороні інтелектуальної власності та за іншими актуальними правоохоронними напрямками. Тобто йдеться про безперервну еволюцію організації і управління у сфері внутрішніх справ держави.

Управлінська діяльність здійснюється як усередині самої системи Міністерства внутрішніх справ України, так і в зовнішньому середовищі, у сфері її повноважень, у взаємовідносинах з органами, підприємствами, установами, громадськими об'єднаннями, посадовцями і громадянами. Управлінські форми використовуються для вирішення внутрішньоорганізаційних питань, керівництва всередині самої системи МВС, для керівництва нижчестоячими за підлеглистю органами і окремими працівниками, а також для реалізації зовнішньоорганізаційної діяльності, тобто в ході здійснення спеціальних (основних) функцій управління. Оскільки зовнішня діяльність спрямована на вирішення державних завдань у сфері внутрішніх справ, то в процесі її здійснення найбільш широко використовується правозастосовча форма діяльності взагалі і її різновид – правоохоронна – особливо.

Слід зазначити, що багатоманітність сучасного світу, який постійно змінюється, вимагає максимально дозволеного упорядкування й організації управління з метою взаємодії апарату органів системи МВС України та ЦОВВ, а отже – певної системності, тому системність можна вважати об'єктивною властивістю, яка існує незалежно від уявлень її співробітників.

У вітчизняній науці питання про систему Міністерства внутрішніх справ України є питання про його структуру та організацію управлінської діяльності як до керованості апарату, так і органів.

Категорія системи МВС України акцентує увагу на тому, що система складається з певних елементів, які пов'язані між собою, а їхня взаємодія породжує нові (інтегральні) якості: лише разом вони можуть забезпечити організацію управління виконання апаратом, органами, підрозділами та службами функцій у сфері внутрішньої безпеки держави з підтримання правопорядку в країні та гарантування людині і громадянину свобод. Крім цього, структура системи МВС України є відображенням внутрішньої побудови системи і зв'язку між його елементами.

Отже, на нашу думку, система МВС України – є упорядкованою сукупністю взаємопов'язаних та взаємодіючих один з одним елементів, які мають відносну самостійність й органічну єдність, та характеризується внутрішньою цілісністю й автономністю функціонування, що забезпечує організацію виконання як апаратом, так і органами, підрозділами та службами функцій у сфері внутрішньої безпеки держави щодо підтримання правопорядку в країні й гарантування людині та громадянину свобод і породжує нову якість, не притаманну окремо взятим її елементам.

На сьогодні до системи МВС України відносяться:

- 1) Міністерство внутрішніх справ України;
- 2) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України (а саме: Національну поліцію України, Адміністрацію Державної прикордонної служби України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій та Державну міграційну службу України);
- 3) Національна гвардія України як військове формування з правоохоронними функціями.

При цьому, до загальної структури Міністерства внутрішніх справ України входять:

- 1) апарат Міністерства внутрішніх справ України, в який МВС як центральний орган управління фактично трансформувалася і який згідно з наказом МВС від 06.11.2015 № 1389 (у редакції наказу МВС від 01 травня 2016 року № 349) складається з керівництва МВС (перший заступник Міністра та трьох заступників Міністра); патронатної служби, 12 департаментів (організаційно-апаратної роботи; формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу; аналітичної роботи та

організації управління; персоналу, організації освітньої та наукової діяльності; фінансово-облікової політики; інформаційних технологій; комунікацій; юридичного забезпечення; внутрішнього аудиту; міжнародного співробітництва та європейської інтеграції; з питань режиму та службової діяльності; державного майна та ресурсів), 5 управлінь (у справах учасників антитерористичної операції; запобігання корупції та проведення люстрації; охорони здоров'я та реабілітації; ліцензування; моніторингу дотримання прав людини) та 2 відділів (мобілізаційної роботи та організації бронювання; впровадження реформ);

2) Головний центр з надання сервісних послуг МВС та територіальні центри з надання сервісних послуг МВС як територіальні органи Міністерства внутрішніх справ;

3) навчальні заклади та науково-дослідні установи, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України, зокрема, 8 навчальних закладів (Національна академія внутрішніх справ; Харківський національний університет внутрішніх справ; Луганський державний університет внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка; Львівський державний університет внутрішніх справ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ; Одеський державний університет внутрішніх справ; Донецький юридичний інститут МВС України; Національна академія Національної гвардії України), 2 науково-дослідні установи (Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр; Державний науково-дослідний інститут);

4) заклади охорони здоров'я, установи та підприємства, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МВС України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у МВС України утворена колегія у складі Міністра внутрішніх справ України (голова колегії), першого заступника та заступників Міністра за посадою, керівників ЦОВВ. У разі потреби до складу колегії Міністерства можуть включатися керівники структурних підрозділів апарату МВС України, а також інші особи в установленому порядку. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом прийняття відповідного наказу МВС України.

З метою забезпечення погодженого розв'язання питань, що належать до компетенції МВС, обговорення найважливіших напрямів його діяльності, наказом МВС від 27.07.2016 № 728 (в редакції наказу МВС України від 20.02.2017 № 142) затверджено склад колегії МВС.

Визначальну роль у формуванні й функціонуванні структури системи МВС України відіграє головний суб'єкт управління системи – її керівник. Міністр внутрішніх справ здійснює повноваження, визначені Законом України “Про Кабінет Міністрів України”, в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади. Він має першого заступника, двох заступників, заступника Міністра з питань європейської інтеграції.

Наказом МВС України від 14 березня 2017 р. № 222 затверджено Розподіл обов'язків між першим заступником Міністра внутрішніх справ, заступниками Міністра внутрішніх справ, заступником Міністра внутрішніх справ з питань європейської інтеграції.

Так, згідно з цим наказом функцією одного із заступників Міністра є забезпечення спрямування і координації діяльності Національної поліції та Державної прикордонної служби, іншого заступника Міністра – забезпечення спрямування і координації діяльності Державної міграційної служби.

Разом з тим, відповідно до чинного законодавства діяльність таких центральних органів виконавчої влади, як Національна поліція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України виключно через Міністра внутрішніх справ України. Тому, норми наказу МВС України від 14.03.2017 № 222 щодо обов'язків заступників Міністра внутрішніх справ щодо спрямування та координації ЦОВВ суперечать чинному законодавству України.

Зокрема, відповідно до: ч. 1 ст. 8 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 № 3166-VI “1. Міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України “Про Кабінет Міністрів України”, в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади”; ч. 1 ст. 21 Закону України

“Про Кабінет Міністрів України” від 27.02.2014. № 794-VII “1. Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина”; ч. 2 ст. 1 Закону України “Про Національну поліцію” від 02.07.2015 № 580-VIII “2. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом”; пункту 1 Положення про Державну міграційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360, “1. Державна міграційна служба України (ДМС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ...”; пункту 1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2015 № 1052, “1. Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ...”, пункту 1 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 533, “1. Адміністрація Державної прикордонної служби України (Адміністрація Держприкордонслужби) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ...”. Таким чином, нині ні перший заступник Міністра, ні заступники Міністра внутрішніх справ України відповідно до зазначених чинних правових норм не можуть забезпечувати спрямування і координацію діяльності зазначених вище центральних органів виконавчої влади.

За час реформування в системі МВС проведено функціональні та організаційні перетворення, що забезпечило розподіл функцій із формування політики у зазначених вище сферах, які здійснюються Міністерством, та її реалізації, що здійснюються окремими центральними органами виконавчої влади у системі МВС. Сьогодні, будучи частиною виконавчої гілки державної влади,

МВС та ЦОВВ виконують найбільший обсяг роботи у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, охорони правопорядку, забезпечення громадської безпеки, щодо здійснення попередження, виявлення і припинення правопорушень, захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності, міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції. При цьому надані їм повноваження органи системи МВС повинні реалізовувати, виходячи з пріоритетності прав і свобод людини. Крім того, в умовах бойових дій на Сході країни значно підвищується роль цих державних органів як важливої складової сектору національної безпеки і оборони. Зазначимо, що Міністерство внутрішніх справ України хоча безпосередньої участі у бойових діях не бере, але забезпечує виконання покладених на нього завдань та завдань, що визначені законодавством центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром внутрішніх справ України, а також здійснює воєнно-політичне і адміністративне керівництво Національною гвардією України. Крім того, забезпечує виконання заходів територіальної оборони.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій також безпосередньої участі у бойових діях не бере, але здійснює захист населення і територій від наслідків ведення воєнних дій. Головна відповідальність за виконання завдання та координацію зусиль у мирний час покладається: на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах – на Державну прикордонну службу України; в повітряному та підводному просторі в межах територіального моря – на Збройні Сили України.

Державна прикордонна служба України здійснює охорону та захист пунктів пропуску через державний кордон, військових містечок її підрозділів та органів управління з метою припинення спроб їх блокування та захоплення, роззброєння прикордонних нарядів (прикордонних підрозділів); заподіяння шкоди життю і здоров'ю, захоплення заручників осіб, які перетинають державний кордон, прикордонників, членів їх сімей.

Наразі, враховуючи криміногенну ситуацію в державі, можна сказати, що діяльність як системи МВС України в цілому, так і ЦОВВ не повною мірою відповідає вимогам сьогодення. Головними причинами такої ситуації є відсутність концептуального підходу до питання функціонування правоохоронних органів та ефективної правової політики з боку держави, а також низький рівень стану організації управлінської діяльності щодо керованості органів системи МВС України і особливо ЦОВВ в умовах реформування системи цих органів. А це в свою чергу вимагає удосконалення управлінської діяльності як в системі Міністерства внутрішніх справ України у цілому, так і в ЦОВВ зокрема.

До основних напрямів удосконалення управлінської діяльності в системі МВС України слід віднести:

- удосконалення законодавчого, нормативно-правового, організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності системи МВС;
- втілення передового зарубіжного і вітчизняного досвіду, новітніх технологій в діяльність МВС України та ЦОВВ;
- формування органів системи МВС України як головних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки держави;
- розширення участі населення та громадських формувань у правоохоронній діяльності щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, захисту державного кордону;
- удосконалення організації управлінської діяльності щодо керованості органів системи МВС України і в першу чергу, керованості Міністром внутрішніх справ України ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України відповідно до чинного законодавства.

Вбачається, що сьогодні необхідний новий підхід до управління в системі МВС.

Раніше система управління органів внутрішніх справ складалася із неоднорідних компонентів, специфічних в фундаментальному та організаційному відношеннях. У збільшеному вигляді такими компонентами (в даному разі – підсистемами) виступали: міліція, слідчі апарати, установи виконання покарань, пожежна охорона, внутрішні війська, що функціонували і структуровані були згідно з особливостями виконуваних ними завдань та методів.

Будувалась система управління за зональним принципом. Основна управлінська функція з керівництва оперативними, адміністративними і стройовими підрозділами та службами належала Головному управлінню міліції.

У результаті структурної перебудови були утворені штаб, секретаріат та різні управління. У системі апаратів управління прийнято було виділяти три основних рівні: стратегічний, оперативний і тактичний.

Визначальним заходом в удосконаленні організації управління МВС стало утворення в складі міністерства, а також обласних, міських, районних управліннях (відділах) внутрішніх справ – штабних підрозділів.

На штаби були покладені такі завдання:

оперативне забезпечення здійснення управління керівництвом міністерства заходів з удосконалення організаційно-управлінської та оперативно-службової діяльності;

поточне й перспективне планування роботи міністерства (управління) та колегії, контроль за виконанням планів;

забезпечення узгодженої діяльності МВС, УВС і галузевих служб у вирішенні комплексного використання сил і засобів;

комплексне інспектування органів МВС;

організація узагальнення та впровадження вітчизняного й зарубіжного досвіду та наукових основ управління, організація нормотворчої діяльності;

організація підготовки керівного складу в галузі управління силами та засобами;

підготовка штабних кадрів.

Таким чином, основними і важливими функціями штабів МВС були – управлінська, контрольна функція та функція комплексного інспектування як самих органів, підрозділів та служб апарату МВС, УВС областей, так і міськрайлінорганів внутрішніх справ. Штабні підрозділи (головні управління, управління, відділи, відділення) мали право контролювати діяльність усіх органів, підрозділів і служб. У структурі штабів були контрольне та організаційно-інспекторське управління, на які й покладался контроль за роботою органів внутрішніх справ.

Ієрархічність побудови системи органів внутрішніх справ виразно виявлялась в тому, що всі утворюючі її територіальні підси-

стеми виступали як суб'єкти і об'єкт управління водночас. Кожна з цих підсистем входила в більшу, або управляючу, систему і містила меншу, або керовану, систему. Ієрархія системності органів внутрішніх справ системи МВС була трирівнева і мала такий вигляд:

I рівень – Міністерство внутрішніх справ;

II рівень – Головні управління МВС в Автономній Республіці Крим, м. Києві, Київської області; управління МВС в областях і на транспортних магістралях;

III рівень – міскрайлінограниці внутрішніх справ.

Міністерство внутрішніх справ України до жовтня 2015 р. здійснювало керівництво у двох головних формах:

- 1) централізоване керівництво;
- 2) безпосереднє оперативне управління.

Для посилення взаємодії між органами внутрішніх справ характерна була розгалужена система, так звана мережа зовнішніх та внутрішніх інформаційних зв'язків.

Треба зазначити, що інформаційний обмін системи МВС з державними органами носив обов'язковий характер, а з іншими відомствами, тим більше громадськими організаціями, він був необов'язковий і носив лише частковий характер. Ось чому, це приводило до засекречування майже всієї діяльності органів внутрішніх справ. Тому, органи внутрішніх справ приховували від громадськості статистичні дані про стан злочинності та окремі проблеми боротьби з нею.

Сьогодні змінився статус, структура МВС, а від того змінюється й сама управлінська діяльність Міністерства. Структурні підрозділи апарату Міністерства здійснюють організаційні, управлінські та забезпечувальні функції. Наразі у МВС України акцент робиться на аналітичну, моніторингову роботу, роботу щодо взаємодії ЦОБВ, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Переважно ці функції покладено на Департамент аналітичної роботи та організації управління, Департамент формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу і Департамент організаційно-апаратної роботи Міністерства.

Проте за такої побудови МВС виникли певні ускладнення в його діяльності.

По-перше, Міністерство та Міністр внутрішніх справ не завжди мають чітку інтегровану інформацію про оперативну обстановку на території держави або в її окремих регіонах, яка має надходити практично в режимі наявного часу.

По-друге, Міністр не може своєчасно втрутитися в практичну діяльність ЦООВ, ставити завдання перед їх керівниками та контролювати стан їх виконання. Відповідно, координація дій цих структур у разі виникнення надзвичайних обставин (стихійного лиха, техногенних катастроф, різкого ускладнення оперативної обстановки тощо) фактично буде відсутня.

По-третє, відсутність координації діяльності та єдиного керівництва структурними підрозділами ЦОВВ на регіональному і місцевому рівнях, а також слабка взаємодія за надзвичайних обставин може призвести до того, що ці структурні одиниці ЦООВ будуть діяти розрізнено в межах своїх повноважень та згідно із вказівками керівництва відповідних ЦОВВ. Тобто, в цілому на регіональному та місцевому рівнях може статися, що ніхто не відповідатиме за стан громадської безпеки у повному обсязі.

Врешті МВС та Міністр безпосередньо не відповідають за результати виконання практичних завдань відповідними підрозділами. Завданнями Міністра є лише формування державної політики у сфері внутрішніх справ, визначення стратегії діяльності за відповідними напрямками, що входять до компетенції МВС, нормативне врегулювання сфери діяльності органів внутрішніх справ та визначення кадрової політики щодо забезпечення роботи органів внутрішніх справ.

Сьогодні, враховуючи те, що з управлінського циклу Міністерства, що складається з визначення мети (прогноз, стратегія дії, завдання, планування), прийняття рішення (виявлення проблемних питань, обґрунтування варіантів дій, вибір оптимального варіанту, затвердження рішення), реалізації та контролю випала одна ланка – реалізація рішень, тобто організація управління та регулювання процесу виконання, а контрольна функція виявилась занадто слабкою та безрезультативною, удосконалення управлінської діяльності в системі МВС, на нашу думку, можливе за двома напрямками:

- 1) МВС, залишаючись центральним органом виконавчої влади, що формує державну політику у сфері внутрішніх справ і забезпе-

чує її узгоджену реалізацію Національною поліцією України, Державною службою з надзвичайних ситуацій України, Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною міграційною службою України, Національною гвардією України, Головним сервісним центром МВС України, а також територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери управління Міністерства, суттєво посилює взаємодію та наділяється більшими повноваженнями щодо контролю та координації діяльності ЦОВВ.

2) Наділення МВС владними повноваженнями відносно ЦОВВ.

Ми схиляємось **до першого напрямку**, тим більше, що він відповідає демократичним підходам, зокрема, служіння суспільству (забезпечення дотримання прав людини і основних свобод як ключової цінності в діяльності органів системи МВС; реалізації органами системи МВС своїх функцій, керуючись потребами людини); підзвітність і демократичний цивільний контроль (становлення МВС, як суб'єкта системи демократичного цивільного контролю над органами системи МВС; удосконалення форм та способів демократичного цивільного контролю над органами системи МВС; відкритість і прозорість процесів підготовки і прийняття публічних рішень у системі МВС); залучення суспільства до процесу створення безпечного середовища (тісна співпраця з територіальними громадами і суспільством у цілому; створення механізмів партнерства з інститутами громадянського суспільства; нетерпимість до корупції); сучасні практики управління (упровадження інноваційних рішень та інструментів державної політики; використання успішних міжнародних практик і сприяння реалізації пілотних проектів; управління та розумне делегування повноважень з метою створення сприятливого середовища для прийняття рішень, ініціативності та співпраці; розвиток соціальної компетентності і системи зворотного зв'язку з персоналом); інформатизація діяльності (підвищення ефективності роботи і взаємодії через максимальне використання інформаційно-комунікаційних технологій у реалізації завдань органами системи МВС).

Взаємодія в системі МВС України являє собою складний різновид управлінської діяльності, а тому потребує здійснення відповідних організаційних дій, що дозволять забезпечити її

ефективність. Саме від того, наскільки раціонально функціонує система МВС України, залежатиме успіх реалізації державної політики у сфері: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Як складники управлінського процесу організація взаємодії формує основу діяльності відповідних державних органів, визначає обсяг завдань, а також конкретний зміст заходів щодо їх практичної реалізації [336, с. 124]. При цьому взаємодія в системі МВС України передбачає, по-перше, встановлення певного режиму такої взаємодії, по-друге, підтримання цього режиму у визначеному стані і, по-третє, постійне його удосконалення з метою підвищення ефективності в діяльності органів, що входять до системи МВС України.

Зміст організації взаємодії в системі МВС України включає в себе координацію всіх органів системи; функціональних елементів у середині цієї системи; підрозділів цих органів (наприклад, Департамент кадрового забезпечення НПУ та Департамент персоналу, освітньої та наукової діяльності МВС України); у середині підрозділів (наприклад, між підрозділами патрульної поліції та кримінальної поліції); функціональної та територіальної ліній діяльності різних систем (наприклад, між підрозділами ГУНП України у певній області та відділами поліції); діяльності щодо окремої (комплексної або лінійної) задачі (наприклад, підтримання публічної безпеки і порядку; захисту державного кордону, ліквідації надзвичайних ситуацій тощо).

При аналізі проблем організації взаємодії в системі МВС України необхідно звернути увагу на зміст цього різновиду

управлінської діяльності, який, на наш погляд, складається з визначення взаємодіючих ланок, їх задач і обсягу взаємодії на кожному конкретному напрямі діяльності щодо протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, захисту державного кордону; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, протидії нелегальній (незаконній) міграції тощо; чіткого розподілу функціональних обов'язків, визначення форм взаємодії та конкретних виконавців на усіх напрямках вищезазначеної діяльності, доведення та роз'яснення поставлених перед ними спільних задач; забезпечення обміну взаємною інформацією, визначення способів та засобів зв'язку між ланками, що взаємодіють; своєчасного та повного виконання узгоджених планів та завдань; чітке маневрування силами та засобами у відповідності до умов існуючої обстановки та ситуації; взаємної допомоги та підтримки; забезпечення постійного керівництва і контролю за виконанням узгоджених (спільних) заходів.

Встановлення мети організації взаємодії в системі МВС України повинно враховувати її співвідношення з відповідними рівнями завдань, визначених для конкретних органів системи на відповідному етапі розвитку політичної, економічної, екологічної та ін. ситуації у суспільстві. Зокрема, на стратегічному рівні – це забезпечення постійної спільної діяльності МВС, НПУ, ДМС, Держприкордонслужби та ДСНС щодо протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, захисту державного кордону, цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, протидії нелегальній (незаконній) міграції тощо; на локально-стратегічному – постійне максимальне використання спільних зусиль цих органів на пріоритетних напрямках суспільного життя; на оперативному – забезпечення ефективного використання сил та засобів органів системи МВС України у конкретний період, у відповідній обстановці та ситуації; на оперативно-локальному – максимальне використання спільних зусиль щодо підтримання публічної безпеки і порядку під час конкретного масового заходу, захист державного кордону у разі відповідного порушення перетинання державного кордону України, ліквідація конкретної надзвичайної ситуації тощо.

Досягнення поставленої перед органами системи МВС України мети пов'язане з негативними аспектами, так званими бар'єрами, які перешкоджають процесу взаємодії. Їх усунення можливе лише за належної організації. Такими бар'єрами В.О. Малюткін вбачає: відомчий, смисловий, психологічний та організаційний [134, с. 12–13]. Стосовно організації взаємодії у системі МВС України ці бар'єри можуть проявлятися у такому. Відомчий бар'єр пов'язаний з протиріччями між процесами розподілу і процесами зв'язку та поєднання функцій і елементів системи МВС України. Насамперед, це викликано тим, що участь у взаємодії беруть працівники різних відомств вузької спеціалізації. До того ж слід констатувати, що в органах системи МВС України відсутня спеціалізація, пов'язана з організацією взаємодії, а це вимагає від працівника певних знань та навичок (правових, соціально-психологічних, педагогічних та ін.).

Смисловий бар'єр виражається у так званих непорозуміннях – ситуаціях, у яких працівники органів системи МВС України, хоча і бажали та могли виконати управлінське рішення координатора, але не виконали його внаслідок неповного розуміння суті завдання. На думку Г.А. Туманова, “...нечітке формулювання наказу, спільного рішення та неякісне інструктування – основні причини послаблення та викривлення діяльності та взаємодії...” [337, с. 108–109].

Психологічний бар'єр пояснюється тим, що взаємодія виступає як спільна діяльність колективів, груп людей, які мають неповторні психологічні якості. Слід погодитися з Я. Щепанським, котрий вважає, що “... взаємодія – це систематичне стійке виконання дій, спрямованих на те, щоб викликати відповідну реакцію з боку партнера, при цьому викликана реакція, в свою чергу, породжує реакцію впливаючого” [338, с. 84].

Отже, кожний орган системи МВС України виконує свої функції, що визначають його місце серед інших. Тому характер їх взаємодії залежить і від того, як розуміють колективи свої ролі у виконанні спільних завдань. При цьому слід враховувати, що психологія колективу складається з колективних думок та колективних цілей та визначається моральним станом колективу, взаємовідносинами його членів, колективним настроєм і традиціями. Ці особливості мають достатній вплив на взаємодію між співро-

бітниками різних органів. Усунення психологічного бар'єру при взаємодії є досить складним завданням, вирішення якого потребує спеціального вивчення.

З метою подолання зазначених бар'єрів та ефективної організації взаємодії органів системи МВС України необхідно застосовувати відповідні організаційні методи. До таких В.О. Малюткін відносить: а) метод формалізації взаємодії; б) метод неформальної організації взаємодії [339, с. 14].

Формалізація стосовно організації взаємодії у системі МВС України може полягати у цілеспрямованому визначенні у посадових інструкціях для відповідного представника суб'єкта взаємодії довгострокових зразків, стандартів службової поведінки, вимог, які висуваються до його діяльності, спрямованої на організацію взаємодії. При цьому існують два способи формалізації. Перший – офіційне закріплення тих елементів взаємодії суб'єктів, що склалися об'єктивно. Інакше кажучи, при організації взаємодії можуть бути визнані окремі найбільш повторювані стійкі зв'язки. Другий – проектування взаємодії, коли її елементи спочатку формулюються логічно, а потім впроваджуються у практику. У цьому контексті варто погодитися з Д.Г. Забродою, який слушно підкреслює, що цей метод повинен бути основним для визначення повноважень відповідного співробітника. Саме механізм юридичної форми організації взаємодії, що функціонує на основі правосвідомості шляхом правового нормування прав та обов'язків працівників органів, їх керівників, передбачає стимулювання необхідної поведінки всіма наявними засобами, у тому числі й примусовими [336, с. 128].

Подолати організаційний бар'єр, на наш погляд, можливо шляхом розробки науково обґрунтованої моделі організації взаємодії у системі МВС України. Теорія управління свідчить, що моделювання дозволяє дослідити істотні властивості, структуру досліджуваного об'єкта, з'ясувати взаємовідносини між її елементами [98, с. 135]. Наближено описуючи те чи інше явище, моделювання дозволяє з'ясувати саме ті його властивості, які в подальшому можуть бути перенесені у реальність.

Моделювання системи взаємодії у системі МВС України пов'язане з вирішенням таких завдань: аналізом та систематизацією даних про стан взаємодії у відповідній сфері; описом типових

ознак такої взаємодії з урахуванням зарубіжного досвіду; виділенням тих характеристик, які можуть бути впроваджені у національну систему взаємозв'язків у системі МВС України; встановленням співвідношення між бажаними ознаками моделі та можливостями щодо їх перенесення у реальну діяльність органів системи МВС України; виявленням перспектив розвитку зазначеної системи взаємодії.

Вироблення моделі організації взаємодії у системі МВС України має бути спрямоване на впровадження у практику положень науково-практичної системи, реалізація якої передбачає проведення усіма суб'єктами активних наступальних дій, що потребує оптимальної форми механізмів управління ними. Подібна модель може бути прийнята як науково-практична система, спрямована на забезпечення: необхідної нормативно-правової та матеріальної бази для ефективної взаємодії у системі МВС України, а також її адекватної зміни у разі ускладнення обстановки; достатньої кількості людських ресурсів та засобів для підтримки функціональної спроможності системи; планування і безпосереднього розміщення елементів системи за обсягом і часом відповідно до прийнятих схем; організації координуючого центру та відпрацювання взаємозв'язків між різними суб'єктами; реагування на наявні та можливі зміни у відповідній ситуації.

Отже, важливе значення для забезпечення ефективності діяльності державних органів влади має взаємодія. Першооснову ефективності такої взаємодії складають, з *одного боку*, чіткий розподіл та правове закріплення предметів ведення та зон відповідальності кожного із суб'єктів, а з *другого*, – визначення багатьох проблем, що потребують об'єднання їх зусиль, узгоджених та скоординованих дій щодо виконання спільних завдань. Порушення балансу між указаними складовими призводить до зниження відповідальності за стан справ на конкретному напрямі службової діяльності, перекладення відповідальності одне на одного і зрештою – до послаблення службової активності у виконанні поставлених завдань.

Ефективність механізму взаємодії в системі МВС значною мірою залежить від ступеня організованості спільно здійснюваних заходів. Важливість організації та вдосконалення взаємодії у сфері правоохоронної діяльності, яка була б адекватна стану та тенден-

ціям розвитку злочинності, очевидна і зумовлена обов'язком захисту прав і свобод людини від злочинних посягань.

Управління процесами взаємодії повинно мати на меті створення необхідних сприятливих умов для досягнення певного рівня організованості та впорядкованості спільної узгодженої діяльності органів системи МВС. Основними показниками ефективної організаційної роботи є: надійність і раціональність взаємодії; ефективність взаємодії, досягнення наміченого результату; економія сил та засобів.

Організаційна діяльність визначає засади взаємодії між працівниками правоохоронних органів з приводу:

1) участі у професійній діяльності, тобто при проведенні профілактичних, оперативно-розшукових, слідчих дій та заходів тощо. Така діяльність проявляється у взаємовідносинах працівників різних служб та підрозділів, що мають службовий характер. Крім того, організаційні відносини, що виникають, – це взаємозалежності та взаємозв'язки керівників та працівників, в яких відображається співвідношення посадових прав (повноважень) та відповідальності;

2) використання матеріально-технічних засобів: службового автотранспорту, експертно-криміналістичної техніки тощо;

3) підпорядкованості працівників, тобто субординаційних відносин.

Основними етапами в організації взаємодії є: з'ясування й конкретизація управлінського рішення щодо взаємодії; визначення форми узгоджених спільних заходів; підбір виконавців, розподіл прав та обов'язків, інструктаж, оперативне керівництво взаємодією, підведення підсумків.

Ухвалене рішення являє собою певну програму, план дій на визначений термін. Досягнення поставленої мети здійснюється за рахунок різних за характером, обсягом, змістом заходів (перевірка чи ревізія суб'єкта підприємницької діяльності, експертиза, оперативно-розшукові та оперативно-профілактичні заходи тощо). Ці різні, але єдині за метою заходи мають бути здійснені одноманітно з процедурного погляду. Досягнення одноманітності в узгодженій діяльності не означає, що вони мають бути ідентичними. Одноманітність у ситуації взаємодії правоохоронних органів досягається єдиним, об'єктивно правильним усвідомленням зацікавле-

ними суб'єктами змісту рішення щодо взаємодії, його основних положень, мети проведення спільних узгоджених заходів, напрямів спільної діяльності, поставлених перед взаємодіючими органами завдань, порядку їх виконання. Реалізувати це можливо у процесі з'ясування та конкретизації рішення щодо взаємодії. З'ясування полягає у розумінні того, чого прагнуть досягти при виконанні прийнятого рішення (його мети та завдань). Воно полягає у внутрішньому усвідомленні кожним із взаємодіючих суб'єктів поставленої мети, покладених на нього завдань, шляхів їх реалізації та інших елементів діяльності в режимі взаємодії. Якщо рішення по взаємодії було прийняте координаційним органом (координаційний комітет чи координаційна нарада керівників правоохоронних органів при відповідному прокуроріві), необхідним є роз'яснення цих положень. Конкретизація рішення передбачає обговорення деталей виконання наміченого завдання кожним взаємодіючим органом окремо та всіма учасниками взаємодії спільно. З'ясування та конкретизація прийнятого управлінського рішення взаємопов'язані і не можливі один без одного процеси.

Наступний етап взаємодії – це правильний підбір виконавців, розподіл прав та обов'язків між ними. Лише у цьому випадку можна розраховувати на успішне виконання поставленого завдання.

Взаємодія буде успішною, якщо кожен знатиме свої функції, права та обов'язки. При розподілі завдань організатор взаємодії повинен враховувати організаційні, кадрові, психологічні, ресурсні чинники, які відповідають об'єктивним умовам діяльності у режимі взаємодії. Таке наділення виконавців відповідними правами та обов'язками для реалізації рішення є основою правового забезпечення.

Детально продумана і раціонально організована взаємодія у сфері правоохоронної діяльності є важливим складником ефективної протидії злочинності. Вона дозволить істотно розширити можливості кожної із взаємодіючих сторін, що особливо важливо в умовах напруженої криміногенної обстановки.

Водночас, як свідчать результати аналізу законодавства України у зазначеній сфері, чинні нормативно-правові акти, що регламентують окремі питання взаємодії МВС та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується

Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, не завжди спроможні належним чином впливати на ефективність їх спільної діяльності. Тому з метою налагодження та забезпечення ефективної взаємодії між МВС та ЦОВВ необхідно чітко визначити та нормативно затвердити організацію взаємодії та координації МВС із зазначеними органами, утворити у складі Департаменту формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу відповідний підрозділ (наприклад, управління) взаємодії та контролю за діяльністю ЦОВВ і наділити його такими повноваженнями, завдяки яким вживалися б дієві заходи щодо підвищення ефективності діяльності ЦОВВ, підконтрольних Міністрові внутрішніх справ.

Отже, аналіз чинного законодавства України, узагальнення різноманітних наукових підходів до визначення сутності, характеру і правової природи категорій “взаємодія” та “координація” дають підстави зробити висновок, що для вдосконалення взаємодії в системі МВС України необхідно:

1) у зв’язку з тим, що більшість використаних та супутніх термінів потребує чіткого законодавчого (нормативно-правового) визначення з метою їх однозначного тлумачення та наукового й практичного використання (це насамперед таких понять, як: “правоохоронні органи”, “органи, що належать до сфери управління МВС України”, “система МВС України”, “взаємодія”, “координація” тощо), МВС ініціювати розробку та прийняття Закону України “Про правоохоронні органи та правоохоронну діяльність в Україні”, в тому числі з відповідним тезаурусом, тобто словником основних термінів, які є загальноживаними у процесі реформування правоохоронних органів;

2) з метою ефективного реагування на виклики сучасності, зокрема, в умовах складної криміногенної ситуації в країні, політичної та економічної кризи, проведення антитерористичної операції на сході України тощо, пропонується розширити практику проведення спільних цільових заходів і операцій зі своєрідними алгоритмами комплексного вирішення проблем, які повторюються, в тому числі, удосконалити діючі та розробити нові спільні цільові заходи і операції, що задовольнили б нагальні потреби захисту інтересів суспільства та громадянина;

3) з метою створення надійного, постійно діючого механізму обміну оперативною та стратегічною інформацією з різних сфер діяльності у системі МВС України, доцільно:

- налагодити постійно діючі канали обміну оперативною інформацією;
- розширити електронні інформаційні бази даних;
- визначити сфери та процедури взаємного узгодження рішень, що приймаються у системі МВС України;
- надавати постійну взаємну допомогу в забезпеченні особистої безпеки тощо.

З метою налагодження та забезпечення ефективної взаємодії між МВС та ЦОВВ необхідно чітко визначити та нормативно затвердити організацію взаємодії та координації МВС із зазначеними органами, утворити у складі Департаменту формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу відповідний підрозділ (наприклад, управління) взаємодії та контролю за діяльністю ЦОВВ і наділити його такими повноваженнями, завдяки яким вживалися б дієві заходи щодо підвищення ефективності діяльності ЦОВВ, підконтрольних Міністрові внутрішніх справ.

Вважаємо доцільним наказом МВС України внести зміни та доповнення до Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України (далі – Порядок), затвердженому наказом МВС України від 25 листопада 2016 року № 1250, яким визначити організаційні та процедурні питання взаємодії МВС з ДМС, НП, ДСНС та Адміністрацією Держприкордонслужби у процесі формування та реалізації державної політики у відповідних сферах. На сьогодні цей порядок визначає взаємодію ЦОВВ в процесі нормотворчої діяльності, зокрема щодо: підготовки проектів законів України, актів Президента України та КМУ; погодження проектів нормативно-правових актів, розроблених іншими органами державної влади; підготовки пропозицій до Закону України, що надійшов на підпис Президентів України; експертизи законопроектів; розроблення проектів нормативно-правових актів МВС та проектів наказів міжвідомчого характеру; скасування актів; визначення пріоритетних напрямів та планування діяльності НПУ, ДМС, Адміністрації Держприкордонслужби та ДСНС; контроль за реалізацією НПУ, ДМС, Адміністрації Держприкордонслужби та ДСНС та її територіальними органами дер-

жавної політики у відповідних сферах; порядок обміну інформацією між МВС та НПУ, ДМС, Адміністрації Держприкордонслужби та ДСНС.

Крім того, з метою забезпечення контролю за діяльністю центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, їх територіальних органів, Національної гвардії України, структурних підрозділів апарату МВС, його територіальних органів з надання сервісних послуг, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, необхідно затвердити наказом Міністерства внутрішніх справ України Інструкцію з організації та здійснення перевірок центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, їх територіальних органів, Національної гвардії України, структурних підрозділів апарату МВС, його територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС (на сьогодні наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 2013 року № 808 “Про затвердження Інструкції про порядок організації та проведення комплексних інспектувань, цільових та контрольних перевірок службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України”, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 23 жовтня 2013 року за № 1802/24334, втратив чинність згідно з наказом Міністерства внутрішніх справ України від 30 січня 2017 року № 67 “Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції”).

В цій інструкції необхідно прописати порядок, періодичність, механізм і засоби контролю та інспектування ЦОВВ, Національної гвардії України, структурних підрозділів апарату МВС, його територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС.

Таким чином, метою законодавчого оновлення управління органами та підрозділами МВС України має бути: забезпечення реалізації державної політики у сфері попередження і нейтралізації внутрішніх загроз національній безпеці; ефективна протидія злочинності; зміцнення законності і правопорядку; запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та вчасна їх ліквідація тощо. Оновлена нормативно-правова база, що регулюватиме діяльність органів внутрішніх справ України, має забезпечити функціону-

вання потужного державного механізму щодо захисту внутрішньої безпеки в державі.

Проте без концептуально визначених стратегічних завдань, поточних цілей, стандартів захисту прав людини, надійних орієнтирів процес реформування як правоохоронних органів в цілому, так і органів внутрішніх справ, зокрема, вбачається неможливим. З цією метою у Міністерстві внутрішніх справ України розроблено проект Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року (далі – Стратегія), яка потребує затвердження на відповідному рівні.

При розгляді сучасних проблем управління в системі МВС не можна не обминути перспективного напрямку досліджень і вирішення проблем управління – інноваційної діяльності в системі МВС. Інновація – нововведення, є одним з найважливіших факторів розвитку сучасного світу, суспільства. Суспільство розвивається через оновлення виробництва, організації управління, техніки, технології, знань. Два типи інновацій знайшли своє застосування в системі МВС: матеріально-технічні (техніка та технології) та соціальні (організаційно-управлінські, соціально-управлінські, економічні, правові, педагогічні). Органи внутрішніх справ вимушені постійно займатись інноваційною діяльністю, оскільки безперервно трансформується правове поле держави, суспільства, життєдіяльності людей, змінюються мета та функції суспільства, держави, з'являються і розвиваються нові форми та види злочинності тощо.

Своє конкретне втілення інноваційна діяльність в системі МВС знаходить в удосконаленні прийомів та методів оперативно-розшукової, наглядово-профілактичної, адміністративно-правової та кримінально-процесуальної роботи, покращання організації праці, рівня особистої безпеки, управління. Вона знаходить відображення в організаційно-структурній перебудові цілого відомства, в зміні системи заходів щодо підвищення ефективності управління, контролю тощо. Навіть пропозиція окремого співробітника, що принесе прогресивні зміни і втілення в життя, це також інноваційна діяльність.

Успішне вирішення завдань щодо зміцнення законності та правопорядку в сучасних умовах багато в чому залежить від активного пошуку нових, більш ефективних форм та методів опера-

тивно-службової діяльності, відповідно до реалій розвитку соціально-економічної ситуації у державі та оперативної обстановки. В галузі захисту прав та свобод громадян, забезпечення громадської безпеки, протидії правопорушенням особливо не допустимі застій, інерція, тяжіння до старих, недосконало ефективних прийомів та методів, що потребують викорінення. Від того, наскільки оперативно буде впроваджений передовий досвід, залежить ефективність діяльності, вирішення проблем управління в системі МВС.

При другому напрямі (у разі його застосування) структура системи МВС України має відображати її новий статус, забезпечити поєднання власне поліцейської діяльності та інших завдань з реалізацією внутрішньої політики держави, закріпленої у відповідних правових приписах.

За цієї моделі Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Очолює МВС України Міністр, який є політичною фігурою і забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ. Міністр призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України.

МВС входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом з питань **формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ**, яка охоплює суспільні відносини, пов'язані з охороною і захистом прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави і територіальних громад від протиправних посягань, боротьбою зі злочинністю, корупцією, захистом економіки та об'єктів права власності, охоронною діяльністю, обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, охороною громадського порядку та забезпеченням громадської безпеки, безпекою дорожнього руху, охороною та обороною важливих державних об'єктів, недоторканністю державного кордону, міграцією, громадянством та реєстрацією фізичних осіб, цивільним захистом населення, пожежною і техногенною безпекою, охороною органів державної влади та посадових осіб; судово-експертною діяльністю та техніко-криміналістичним забезпеченням органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування та суду.

Відповідно, вся повнота відповідальності за стан виконання завдань системи МВС України щодо: забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку; профілактики правопорушень; виявлення, припинення та розкриття злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, а також безвісно відсутніх; забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їх прав і свобод, законних інтересів; здійснення оперативно-розшукової діяльності; протидії корупції; забезпечення безпеки дорожнього руху; захисту власності від злочинних посягань; контролю за дотриманням паспортно-реєстраційного режиму, забезпечення протидії нелегальній міграції; забезпечення пожежної безпеки; організації та проведенні рятувальних заходів, ліквідації аварій, пожеж, катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних подій і їх наслідків тощо покладена системі МВС України.

При такому варіанті до складу МВС повинні входити такі структурні підрозділи:

Національна поліція;

Державна міграційна служба;

Державна прикордонна служба;

Державна служба України з надзвичайних ситуацій;

Державна служба контролю за наркотиками;

Державна служба протидії фінансовим та економічним правопорушенням;

Національна гвардія;

Управління державної охорони;

Державна експертна служба.

З метою ефективного використання та управління силами і засобами органами системи МВС, їх матеріально-технічного, фінансово-економічного, кадрового, наукового, інформаційного, медичного та юридичного забезпечення, забезпечення засобами зв'язку, здійснення зв'язків з громадськістю та міжнародної діяльності, в центральному апараті Міністерства та ГУ, УМВС України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі створюються структурні підрозділи, що здійснюють комунікаційні та забезпечувальні функції.

В системі МВС України мають функціонувати підрозділи внутрішньої безпеки, діяльність яких спрямована на формування та реалізацію політики з питань внутрішньої безпеки в системі

МВС України та охорону й забезпечення особистої безпеки працівників органів внутрішніх справ та членів їх родин, а також підрозділи з протидії корупції.

Діяльність Державної прикордонної служби, Національної гвардії та Управління державної охорони здійснюється на основі централізованого управління їх органами та підрозділами, які не входять до складу ГУ-УМВС та взаємодіють з ними в порядку, визначеному МВС України.

Наукове забезпечення діяльності ОВС, а також підготовку висококваліфікованих кадрів для системи МВС здійснюють, відповідно, державні науково-дослідні установи та навчальні заклади, а медичне обслуговування працівників і службовців – медичні установи МВС.

Територіальні органи внутрішніх справ як юридичні особи публічного права утворюються в установленому порядку Міністром внутрішніх справ України для забезпечення виконання законодавчо визначених завдань МВС на відповідній території.

Територіальні органи внутрішніх справ поділяються на:

- регіональні – головні управління, управління МВС України в Автономній Республіці (АР) Крим, областях, містах Києві та Севастополі;
- районні;
- районні в містах;
- міські управління (відділи).

До структури територіального органу МВС включаються територіальні підрозділи Національної поліції, Державної міграційної служби, Державної служби протидії фінансовим та економічним правопорушенням, Державної експертної служби, Державної служби контролю за наркотиками, а до регіональних ОВС – Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Саме ці структурні ланки системи органів внутрішніх справ мають володіти достатніми повноваженнями щодо самостійності у прийнятті рішень, розстановки кадрів, застосуванні сил та засобів при виконанні покладених на них завдань. Кадрове, матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ повинно відповідати глибині і складності завдань, що виконуються.

Структура і положення про територіальний орган внутрішніх справ затверджуються Міністром внутрішніх справ України.

Така структурна побудова системи органів внутрішніх справ має забезпечити:

єдиний підхід та узгодженість у процесі формування державної політики за усіма її напрямками (сферами), нормативно-правовому, організаційному та методологічному забезпеченні;

комплексне використання сил і засобів складових МВС у вирішенні завдань реалізації державної політики за усіма її сферами;

створення дієвої системи незалежного контролю за станом реалізації державної політики.

Головним розпорядником бюджетних коштів є МВС.

Отже, таким чином досягається результат трирівневого управління органами внутрішніх справ (стратегічний, оперативний і тактичний).

Перевагами запровадження трирівневого управління органами внутрішніх справ є:

1) відповідність проголошеному курсу на скорочення центральних органів виконавчої влади;

2) поєднання процесів формування правоохоронної, безпекової та міграційної політики з її реалізацією;

3) ефективна централізація управління, що дає можливість для:
– системного відстеження криміногенної та безпекової обстановки в державі;

– оперативного прийняття рішень при виникненні надзвичайних ситуацій;

– комплексного застосування сил і засобів, можливість їх невідкладного використання;

– вироблення і прийняття управлінських рішень і доведення їх до низових підрозділів у найкоротші терміни;

– ефективного контролю за діяльністю усіх структурних підрозділів, що входять до складу Міністерства;

4) можливість формування єдиного банку даних з правоохоронних та безпекових питань;

5) організація більш ефективного кадрового забезпечення, зокрема:
– можливість комплектування управлінських структур, перш за все центрального апарату, працівниками з високим професійним рівнем та досвідом роботи;

– виключення бюрократичних процедур при здійсненні ротатції працівників у межах споріднених підрозділів;

– скорочення числа працівників допоміжних служб;

б) централізація та уніфікація матеріально-технічного, фінансового та медичного забезпечення, що дає можливість звільнення практичних підрозділів від невластивих їм функцій.

До недоліків, які можуть мати місце при трирівневому управлінні органами внутрішніх справ можна віднести:

– МВС матиме чітко окреслені риси правоохоронного органу;

– центральний апарат Міністерства не буде повністю цивільним (у ЦА працюватиме певна кількість осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ);

– керівники структурних підрозділів матимуть обмежені повноваження щодо самостійного використання матеріальних ресурсів.

Слід зазначити, що такий підхід до структурної побудови МВС можливий лише за умови ліквідації служб, діяльність яких спрямовується і координується Міністром внутрішніх справ, як центральних органів виконавчої влади, поклавши на Міністерство внутрішніх справ завдання і функції з реалізації державної політики у сферах забезпечення охорони прав людини і основних свобод, інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; підтримання публічної безпеки і порядку; надання поліцейських і адміністративних послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України; організації цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків; міграції і громадянства та встановивши, що Міністерство внутрішніх справ є правонаступником зазначених служб.

Прикладом такої реорганізації може слугувати ліквідація Державної пенітенціарної служби згідно із постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції” від 18.05.2016 № 343 та покладення на Міністерство юстиції завдань і функцій з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

3.4. Удосконалення законодавства щодо забезпечення організації управління в системі Міністерства внутрішніх справ України в умовах реформування

У загальному вигляді система правового забезпечення організації управління в МВС України базується на Основному

Законі України та являє собою сукупність законів і підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для її функціонування.

Сьогодні МВС у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами.

До переліку законів, які складають законодавчу базу, що регулює відносини у сфері організації управління в системі МВС України, в першу чергу, входять ті, які містять правові норми, безпосередня реалізація яких покладена на МВС, що зв'язано із прийняттям зовнішньо-адміністративних чи внутрішньо-організаційних управлінських рішень.

Такі законодавчі акти можна поділити на три великі групи:

по-перше, ті, які стосуються діяльності центральних органів виконавчої влади, яка спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України (далі – ЦОВВ) (наприклад, Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони України “Про запобігання корупції”, “Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей”, “Про адміністративні послуги”, “Про попередження насильства в сім’ї”, “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі”, “Про громадянство України”, “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, “Про імміграцію”, “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту”, “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”, “Про ратифікацію Конвенції Організації Об’єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності та протоколів, що її доповнюють (Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї і Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря)”, “Про протидію торгівлі людьми”, “Про порядок виїзду з України і в’їзду в Україну громадян України”, “Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус”, “Про державний кордон України” тощо;

по-друге, ті, які стосуються внутрішньо-організаційної діяльності (наприклад, закони України “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про державну службу”, “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України”, “Про джерела фінансування органів державної влади”, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України тощо);

по-третє, це змішані, тобто ті, які регулюють як зовнішньо-адміністративну, так і внутрішньо-організаційну діяльність ОВС (наприклад, закони України “Про Національну поліцію”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про Національну поліцію”, “Про звернення громадян”, “Про Національну гвардію України”, “Про Державну прикордонну службу України” тощо).

Приміром, Закон України “Про Національну поліцію” закріпив такі основні блоки:

завдання, принципи діяльності поліції, її система (підрозділи, керівники тощо);

перелік поліцейських заходів та порядок їх застосування. Поліцейські заходи можуть бути превентивними (перевірка документів, зупинення транспортного засобу тощо) та заходами примусу (застосування фізичного впливу (сили), спецзасобів та вогнепальної зброї);

загальні положення про добір на посаду поліцейського, загальні засади проходження служби в поліції, соціальний захист поліцейських;

положення про громадський контроль поліції (звітування перед громадою, спільні проекти з громадськістю тощо).

Правовою основою діяльності МВС також є підзаконні нормативно-правові акти компетентних органів, що видаються на підставі законів, відповідно до законів і для їх виконання.

У світі немає жодної країни, де парламентське законодавство було б настільки повним і досконалим, що не залишало б простору для його різних тлумачень, не потребувало його додаткових роз’яснень.

Зміни у суспільному житті потребують оперативного реагування органів виконавчої влади. Так, важлива роль в реалізації норм Конституції і законодавчих актів України належить указам і розпорядженням Президента України, які за своєю юридичною приро-

дою є підзаконними актами (ч. 3 ст. 106 Конституції), наприклад укази Президента України: “Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян” від 18 лютого 2002 р. № 143/2002; “Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності” від 19 липня 2005 р. № 1119/2005 та ін.

Серед підзаконних актів важливе місце займають нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України. Вони видаються у формі директив, постанов, натомість акти з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень.

Нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України у сфері регулювання діяльності МВС є, наприклад, Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878; Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348, інші постанови Кабінету Міністрів України, зокрема: від 16.09.2015 № 730, від 28.10.2015 № 889, від 09.11.2015 № 904 та № 907, від 11.11.2015 № 988, від 18.11.2015 № 941, від 23.12.2015 № 1138 тощо.

Так, згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України (далі – Положення) МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, комплексного управління державним кордоном, протидії нелегальній міграції, цивільного захисту, пожежної безпеки та протидії надзвичайним ситуаціям [62].

Слід зазначити, що до цього відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 401, МВС України було головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечував не лише формування, а й реалізацію державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави

від злочинних і кримінально протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, виявлення кримінальних правопорушень, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху [317].

На сьогодні з 18 міністерств, які існують в Україні, лише МВС не реалізує державну політику ні в одній зі сфер. Реалізують державну політику у зазначених сферах такі центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України: *Національна поліція; Державна прикордонна служба; Державна міграційна служба України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій*. Як уже зазначалося, ці органи виконують свої завдання і функції самостійно. Така концепція полягає в тому, що безпосереднє керівництво (прийняття управлінських рішень) здійснюють керівники ЦОВВ (ст. 21 Закону України “Про Національну поліцію” [96]; п. 1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій [222]; п. 1 Положення про Державну міграційну службу України [245]; п. 1 Положення про Адміністрацію державної прикордонної служби України [221]), а політичне представництво перебуває у віданні Міністра МВС.

Так, згідно з Законом України “Про Національну поліцію” Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, який **реалізує державну політику** у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку.

Відповідно до Указу Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011 утворена Державна міграційна служба України. Положення про Державну міграційну службу України було затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360, в якому вказано, що ДМС України є центральним органом виконавчої влади, *діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ* і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Основними завданнями ДМС є:

1) *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;

2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення *формування державної політики* у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Відповідно до п. 1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 Державна служба України з надзвичайних ситуацій є центральним органом виконавчої влади, *діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику* у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.

У сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні *реалізує державну політику* Адміністрація Державної прикордонної служби України (Адміністрація Держприкордонслужби), яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ (п. 1 Положення про Адміністрацію державної прикордонної служби України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533).

Міністр внутрішніх справ крім того, що очолює Міністерство внутрішніх справ України, спрямовує і координує зазначені ЦОВВ України, а також відповідно до ст. 6 Закону України “Про Національну гвардію України” здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Національною гвардією України.

При цьому військово-політичне керівництво Національною гвардією України – це діяльність, спрямована на *забезпечення реалізації державної політики у сфері діяльності Національної гвардії України, політичних та стратегічних цілей, принципів і напрямів її розвитку.*

Адміністративне керівництво Національною гвардією України – це діяльність, спрямована на всебічне забезпечення життєдіяльності Національної гвардії України, її функціонування та розвитку з метою виконання основних завдань державної політики у сфері її діяльності.

Національна гвардія України згідно зі ст. 1 Закону України “Про Національну гвардію України” є військовим формуванням з правоохоронними функціями, **що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України** і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій.

До нормативно-правових актів, які детально регламентують діяльність МВС, належать також відомчі акти МВС України.

Міністерства (у тому числі МВС України) у межах своїх повноважень, на основі і на виконання актів законодавства України видають накази, які підписує міністр. *Накази* міністерства за своїм змістом можуть бути *нормативно-правовими актами*, та ненормативними – *організаційно-розпорядчими актами*.

МВС України в межах повноважень, передбачених Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, видає накази, здійснює організацію і контроль за їх виконанням.

Накази МВС, які відповідно до зазначеного закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, видаються та оприлюднюються з урахуванням вимог зазначеного закону [333].

Нормативно-правові акти МВС підлягають державній реєстрації в установленому законодавством порядку.

Накази МВС, прийняті в межах повноважень, передбачених законом, *обов’язкові для виконання центральними органами*

виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та громадянами [62].

Усі накази міністерства оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства (у тому числі МВС України) в порядку, передбаченому Законом України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 р. № 2939-VI (п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону) [332] Державний секретар міністерства (у тому числі МВС України) з питань, що належать до його повноважень, видає накази організаційно-розпорядчого характеру та контролює їх виконання (п. 17 ч. 4. ст. 10 Закону).

Серед нормативно-правових актів у сфері діяльності МВС необхідно виділити такі:

Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України, затверджене наказом МВС України від 10 жовтня 2004 р. № 1177;

Інструкція з організації контролю за виконанням документів у системі МВС України, затверджена наказом МВС України від 23 квітня 2012 р. № 350;

Інструкція з оформлення документів у системі МВС України, затверджена наказом МВС України від 27 липня 2012 р. № 650;

Інструкція з діловодства в системі Міністерства внутрішніх справ України, затверджена наказом МВС України від 23 серпня 2012 р. № 747;

накази МВС України:

“Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС” від 28 квітня 2016 р. № 326;

“Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі МВС України” від 10 жовтня 2004 р. № 1177. Положення визначає порядок приймання, реєстрації, розгляду, узагальнення та аналізу звернень громадян, а також визначає порядок контролю за його дотриманням;

“Про затвердження Порядку добору, направлення та зарахування кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для Міністерства внутрішніх справ, поліцейських та військово-службовців Національної гвардії України” від 15 квітня 2016 р. № 315;

“Про затвердження Інструкції з організації діяльності чергових частин і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань” від 29 квітня 2009 р. № 181. Наказ є основним документом, що регулює діяльність чергових частин міськрайлінорганів – порядок управління, функціонування кімнати для затриманих і доставлених (КЗД), порядок надання “Книги скарг і пропозицій”, зберігання зброї та предметів самозахисту в черговій частині тощо. Він є чинним, хоча його термінологія частково застаріла. Концепцією реформи передбачається створення нової системи (відділення – відділок поліції) роботи чергової частини, що, ймовірно, буде відображено новим наказом;

“Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських” від 17 листопада 2015 р. № 1465;

“Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських” від 25 грудня 2015 р. № 1631, виданий відповідно до статей 51–55 Закону України “Про Національну поліцію” та який затвердив Порядок діяльності поліцейських комісій і Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади;

“Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події” від 6 листопада 2015 р. № 1377, який встановив систему ведення єдиного обліку (ЄО). Система залишалася майже незмінною, а її основна проблема – створення додаткового фільтру “заява–журнал єдиного обліку–реєстрація в ЄРДР” залишається й сьогодні;

“Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції” від 6 листопада 2015 р. № 1376;

“Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпе-

чення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі” від 7 листопада 2015 р. № 1395;

“Про організацію реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення, інші правопорушення, надзвичайні ситуації та інші події та забезпечення оперативного інформування в органах і підрозділах внутрішніх справ України” від 22 жовтня 2012 р. № 940;

“Про затвердження Положення про організацію та несення служби з охорони органів державної влади військовими частинами і підрозділами Національної гвардії України” від 20 липня 2016 р. № 692;

“Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України” від 13 червня 2016 р. № 503;

“Про затвердження Інструкції про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту” від 10 серпня 2016 р. № 772;

“Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події” від 22 серпня 2016 р. № 859 та ін.

Відомо, що в процесі будь-якої діяльності законодавство має змінюватися у бік поліпшення. Воно робиться кращим, досконалішим та ефективнішим. Взагалі під терміном *удосконалення* розуміється “робити з досконалішими якість, особливостями зміни у бік поліпшення, результат такої зміни” [136].

Удосконалювати законодавство можуть лише суб’єкти, які мають право вносити зміни до чинного законодавства шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, тобто суб’єкти, наділені правотворчими повноваженнями (суб’єкти правотворчості або правотворчі суб’єкти). Щодо суб’єктів правотворчої діяльності, то, як відомо з теорії права, правотворчість здійснюють два соціальні інститути: 1) громадянське суспільство (народ) та його окремі суб’єкти (територіальні громади, органи місцевого самоврядування,

об'єднання громадян); 2) держава (в особі державних виконавчих органів та їх посадових осіб).

Від імені держави в Україні суб'єктами правотворчої діяльності, а отже, і суб'єктами удосконалення законодавства та інших правових актів є: 1. **Верховна Рада України**, до повноважень якої належить внесення змін до Конституції України, прийняття законів, затвердження загальнодержавних програм (ст. 85 Конституції України) [33], а також прийняття постанов Верховної Ради, які містять положення нормативного характеру; (підп. 1 ч. 3 ст. 89 Регламенту Верховної Ради України) [330]; 2. **Президент України**, який на основі та на виконання Конституції і законів України видає *укази і розпорядження*, що є обов'язковими до виконання на території України (п. 31 ч. 3 ст. 106 Конституції України) [33]. Відповідно до Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006, указами Президента України оформляються прийняті Президентом України на основі та на виконання Конституції і законів України рішення, якщо хоча б одне з положень рішення розраховано на постійну або багаторазову дію (має нормативний характер) або належить до таких (абзац. 2 підп. 29 п. 3 Положення) [331]; 3. **Кабінет Міністрів України**, який у межах своєї компетенції видає *постанови і розпорядження*, що є обов'язковими до виконання (ч. 1 ст. 117 Конституції України) [33]. Відповідно до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 27 лютого 2014 р. № 794-VII акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі *постанов* Кабінету Міністрів України (п. 2 ст. 49 Закону), а акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі *розпоряджень* Кабінету Міністрів України (п. 3 ст. 49 Закону) [39]; 4. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції). Відповідно до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" від 17 березня 2011 р. № 3166-VI систему центральних органів виконавчої влади складають *міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади*, які є складовою системи органів виконавчої влади.

Об'єктом удосконалення законодавства є правова інформація. Відповідно, до чч. 1, 2 ст. 17 Закону України "Про інформацію"

від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ правова інформація – це будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо. Джерелами правової інформації є Конституція України, інші законодавчі і підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань [334].

При підготовці пропозицій щодо удосконалення законодавства діяльність суб'єкта правотворчості (у нашому випадку Міністерства внутрішніх справ України, його посадових осіб) має бути спрямована не тільки на офіційні юридичні джерела, що зазнають змін і, відповідно, удосконалюються в процесі діяльності, а й на інші джерела правової інформації, що вивчаються та враховуються при прийнятті рішення про внесення змін до чинного законодавства. Наприклад, це може бути інформація щодо практики застосування законодавства, результати наукових досліджень, зарубіжний досвід в певній сфері правового регулювання тощо.

Предметом діяльності вважається певна цілісність, що виокремлюється з об'єкта, ті його аспекти, частини, властивості, які перетворюються, змінюються в результаті діяльності. Відповідно предметом удосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів є законодавство в цілому, у тому числі, міжнародні договори (ратифіковані), акти Президента України, Кабінету Міністрів України, накази та розпорядження МВС України, оскільки саме вони зазнають змін в процесі удосконалення. Метою удосконалення законодавства є покращання його якості та ефективність. Як правові засоби виступають: норми права, юридичні терміни і юридичні конструкції, правові акти, модельні нормативно-правові акти тощо.

Враховуючи викладене вище, на нашу думку, **удосконалення законодавства в системі МВС України** – це діяльність суб'єкта правотворчості та його посадових осіб щодо формування зміни стану чинного законодавства, інших нормативно-правових актів у відповідності з потребами розвитку відносин у сфері забезпечення організації діяльності в системі МВС України, яка здійснюється за допомогою використання відповідних правових засобів

та правотворчої техніки, результатом якої є належна правова урегульованість, якість та ефективності правових норм закладених в законодавчих, інших нормативно-правових актах та відомчій нормативній базі системи МВС.

Безумовно, створити раз і назавжди певне досконале нормативно-правове забезпечення діяльності системи МВС України неможливо. Це безперервний процес що охоплює як діяльність зі створення нових якісних та ефективних нормативно-правових актів, внесення в них змін та доповнень, так і діяльність з усунення або нейтралізації їх неякісних руйнівних властивостей.

Перш за все, визначимось із причинами, через які виникла необхідність реформувати ОВС та прийняти низку нових нормативно-правових актів і внести зміни у чинні.

Вважається, така необхідність насамперед викликана незадовільним станом боротьби зі злочинністю в державі, який набув характеру хронічного. Це підсилювалося викликами, що стояли (і продовжують стояти) перед МВС, до найважливіших з яких належать:

виникнення нових правовідносин в економічній та соціальній сферах;

зростання тероризму;

маргіналізація значної частини населення;

розповсюдження наркоманії, токсикоманії, алкоголізму;

поширення правового нігілізму;

високий рівень економічних, насильницьких та корисливо-насильницьких злочинів, у тому числі із застосуванням зброї;

поширення нелегальної міграції та незаконної діяльності мігрантів тощо.

В Україні раніше існуюча мілітаризована модель МВС вирізнялася надмірною централізацією, бюрократизацією та вкрай низьким рівнем довіри населення до правоохоронців (3 %–5 %). Кількість атестованих працівників, включаючи персонал внутрішніх військ та курсантів вищих навчальних закладів, майже у 1,5 рази перевищувала середній європейський показник (300 поліцейських на 100 тис. населення) та була майже удвічі більшою, ніж передбачають рекомендації ООН – 222 поліцейських на 100 тис. населення. Фактично це було міністерство “міліції”.

До Закону України “Про міліцію”, ухваленого у 1990 р., Верховна Рада України понад 60 разів вносила зміни. При цьому

важливі питання регулювання діяльності міліції було розпорешено в декількох законодавчих актах. Так, питання структури органів внутрішніх справ і чисельності їх працівників врегульовано Законом України “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України”, а питання дисциплінарних проваджень – Законом України “Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України”.

Закон України “Про міліцію” вже давно перестав відповідати реаліям життя не лише концептуально (передусім в аспекті суспільної ролі міліції), а й у більшості своїх приписів. Крім того, вказаним законом значна частина правового регулювання діяльності міліції невинправдано делегована на рівень підзаконних актів Міністерства внутрішніх справ України та Кабінету Міністрів України, якими міліції часто надавалися повноваження, несумісні з положеннями Конституції України та міжнародними стандартами.

Численні соціологічні і юридичні дослідження, а також статистичні дані та звіти вітчизняних і міжнародних правозахисних організацій свідчать про те, що працівники міліції вкрай незадовільно виконували покладені на них основні функції із забезпечення безпеки громадян, захисту їх прав та свобод, запобіганню правопорушенням та їх припиненню, охороні громадського порядку. Крім того, процедура набору кадрів і призначення на адміністративні посади здійснювалася незрозумілими для громадськості критеріями.

Безконтрольність з боку суспільства, непрофесіоналізм, відсутність ефективного механізму реагування на скарги громадян щодо незаконних дій працівників міліції, мілітаризація і політизація її діяльності призвели до того, що міліція у самих широких верств населення обґрунтовано асоціювалася передусім із всілякими утисками прав і свобод громадян, зловживанням повноваженнями, надвисоким рівнем корумпованості, свавіллям та безчинствами.

Отже, низка системних недоліків, а саме: дублювання функцій у різних органах та підрозділах системи МВС; недосконала та повільна система прийняття управлінських рішень; нездатність комплексно реагувати на загрози громадській безпеці без узгоджених дій з підрозділами МНС та прикордонної служби, знаходження під політичний впливом, хронічне недофінансування

МВС та високий рівень корупції серед працівників міліції – це та рушійна сила, яка стала причиною необхідності глобального реформування МВС та оновлення законодавства.

Крім того, переорієнтування всієї діяльності МВС із “силової моделі” на “сервісний підхід” є одним із зобов’язань, які взяла на себе Україна перед Європейським Союзом. Триваючий процес вступу України до ЄС, активне співробітництво з Радою Європи, ОБСЄ та іншими міжнародними організаціями, виконання взятих міжнародно-правових зобов’язань, ставлять вимоги остаточно перетворити МВС з ієрархічного і закритого органу пострадянського режиму у підконтрольній громадськості відкритий демократичний орган публічної влади, з якісно новою філософією управління, дієвими формами і методами роботи, з функціонально виправданою управлінською структурою, чітким розподілом повноважень між структурними підрозділами, оптимальним співвідношенням керівного та виконавчого складу персоналу. Такий підхід сприятиме розбудові в Україні своєрідної національної моделі правоохоронної діяльності, яка відповідала б загально визнаним демократичним цінностям, європейським стандартам, служила б суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Першочерговою проблемою, яку необхідно було вирішити з самого початку реформування МВС – це перегляд, оновлення та систематизація чинних та прийняття нових нормативно-правових актів щодо статусу та організації діяльності системи МВС.

Основною метою цієї роботи стала необхідність закріплення належних перетворень, нових завдань, функцій відповідними правовими нормами у сфері організації діяльності МВС, у тому числі необхідність подальшого законодавчого врегулювання процедурних аспектів.

Разом із тим, варто зауважити, що механізм реформування системи МВС це складний процес зі своїми нормативно-правовими закономірностями, послідовними етапами та відповідним алгоритмом. Специфічна область функціонування органів, діяльність яких спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ, пов’язана із повсякденним несенням служби, постійною бойовою готовністю як в мирний час, так і в час військових дій прийти на допомогу громадянам, захистити суспільство від кримінального

безчинства, вимагає обережного ставлення до регулювання правового поля її діяльності.

Тому поспішність у цьому процесі або його ігнорування, будь-які екстрені зміни можуть призвести до виникнення ризику неконтрольованості оперативної обстановки в державі, зниження ефективності протидії злочинності, втрати кваліфікованих кадрів тощо.

Безперечно, що розвиток законотворчого процесу і оптимізація законодавства в Україні має здійснюватися з урахуванням позитивного вітчизняного досвіду та рекомендацій провідних міжнародних організацій – Ради Європи, ЄС, ГАТТ/СОТ.

Першим нормативно-правовим актом, який поклав початок реформуванню, стало розпорядження Кабінету Міністрів України “Питання реформування органів внутрішніх справ України” від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р. Цим документом було схвалено Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України та Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, якими передбачені подальші кроки реформування.

Згодом на виконання Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” у 2015 році, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р, було розроблено кілька законопроектів, зокрема “Про органи внутрішніх справ”, “Про Національну поліцію”, “Про особливості оплати праці окремих категорій працівників органів внутрішніх справ”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху”, “Про муніципальну варту” тощо.

Деякі з проектів прийняті Верховною Радою України, наприклад, закони України “Про Національну поліцію” від 2 липня 2015 р. № 580-VIII, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху” від 14 липня 2015 р. № 596-VIII, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про Національну поліцію” від 23 грудня 2015 р. № 901-VIII, деякі прийняті у першому читанні (Закон України “Про муніципальну варту”). На Закон України “Про органи внутрішніх справ”, прийнятий 2 липня 2015 р., Президент України наклав вето, визнавши його таким, що “...не

відповідає Конституції та іншим законам України, створює загрози національній безпеці і обороноздатності держави, не відповідає стандартам демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів держави”.

У пропозиціях Президента України до цього законопроекту вказано, що основні питання організації та діяльності центральних органів виконавчої влади, які пропонувалося включити до системи органів внутрішніх справ (МВС України, ЦОВВ, який реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; ЦОВВ, який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів тощо – ст. 4 Закону України “Про органи внутрішніх справ”), в цілому вже врегульовані, що виключає (за деякими винятками) потребу у прийнятті спеціальних законів про окремі органи виконавчої влади.

Отже, ідея врегулювання діяльності органів внутрішніх справ у спеціальному законі є вразливою як у теоретичному, так і в практичному відношенні. Адже виконавча влада, основне суспільно-політичне (функціональне) призначення якої відповідно до принципу поділу державної влади полягає у забезпеченні виконання Конституції та законів України, в організаційному відношенні являє собою досить розгалужену систему органів виконавчої влади (державного управління), об’єднаних єдністю цілей та завдань виконавчої влади. У теорії державного управління та адміністративного права ця система органів виконавчої влади позначається терміном “апарат державного управління”, який у свою чергу є складником більш широкого поняття – “державний апарат” або “апарат держави”, під якими розуміють систему всіх державних органів, через які забезпечуються реалізація завдань і функцій держави.

Апарату державного управління також властивий системний характер. Він поділяється на відповідні підсистеми органів, що покликані здійснювати державне управління у відповідних сферах (галузях) суспільного життя. Таким складником державного апарату є підсистема органів внутрішніх справ, яким притаманні всі

загальні ознаки органів державної влади, в тому числі й органів виконавчої влади.

Далі в пропозиціях Президента України сказано, що можливість прийняття окремого Закону України “Про органи внутрішніх справ” заперечується змістом відповідних положень Конституції України та Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, за якими питання утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України [318].

Загалом упродовж останніх трьох років прийнято більше десятка законів та безліч підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реформування системи МВС України, а саме:

закони України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ”; “Про Національну поліцію”; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху”; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про Національну поліцію” тощо (Закон України “Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України” прийнятий у першому читанні (реєстраційний номер 2567 від 14.07.2015);

постанови Кабінету Міністрів України щодо затвердження положень про Міністерство внутрішніх справ України, про Національну поліцію України, унормування роботи територіальних органів з надання сервісних послуг МВС, вдосконалення процедури реєстрації транспортних засобів та підготовки водіїв транспортних засобів тощо (постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 889, від 09.11.2015 № 904 та № 907, від 18.11.2015 № 941, від 23.12.2015 № 1138) та ін.;

накази МВС України: “Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС” від 28 квітня 2016 р. № 326, “Про затвердження Порядку добору, направлення та зарахування кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів із спеці-

фічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для Міністерства внутрішніх справ, поліцейських та військово-службовців Національної гвардії України” від 15 квітня 2016 р. № 315, “Про затвердження Положення про організацію та несення служби з охорони органів державної влади військовими частинами і підрозділами Національної гвардії України” від 20 липня 2016 р. № 692, “Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України” від 13 червня 2016 р. № 503, “Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення та визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів МНС України” від 27 липня 2016 р. № 725, “Про затвердження Інструкції про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту” від 10 серпня 2016 р. № 772, “Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події” від 22 серпня 2016 р. № 859 та ін.

Коротко зупинимося на окремих із зазначених документів.

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ” був прийнятий 12.02.2015 № 193-VIII [203].

Проект цього закону підготовлений Міністерством внутрішніх справ з власної ініціативи з метою здійснення заходів з оптимізації структури органів внутрішніх справ, чіткого розмежування та усунення дублювання їх повноважень, а також позбавлення підрозділів органів внутрішніх справ невластивих їм функцій.

Згідно з цим законом внесені зміни та доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального процесуального кодексу України, законів України “Про міліцію”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про транспорт”, “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України” та “Про ветеринарну медицину”, відповідно до яких:

1) усі спеціальні підрозділи внутрішніх справ об'єднуються у єдиний універсальний спеціальний підрозділ міліції – особливого призначення;

2) кримінальній міліції та міліції громадської безпеки, які мають власні управлінські апарати, надані повноваження колишнього Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України, транспортної міліції, уповноважених органів внутрішніх справ у справах дітей;

3) органи внутрішніх справ позбавляються невласливих їм повноважень, зокрема тих, якими були наділені підрозділи ветеринарної міліції, тощо.

Як зазначається в пояснювальній записці до законопроекту, створення у дев'яностих роках ХХ століття спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ було викликано надзвичайною криміногенною ситуацією в новоутвореній незалежній державі, значними корупціогенними чинниками в органах державної влади, фактичною неспроможністю загальнофункціональних підрозділів органів внутрішніх справ протидіяти організованій злочинності. Прийнятим у 1993 році Законом України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” за спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю МВС було закріплено спеціальний статус, надано особливі повноваження у сфері боротьби з організованою злочинністю.

Тому, на думку законотворців, нині існування таких підрозділів у системі МВС утратило свою актуальність, оскільки фактично боротьбою з організованими формами злочинності займаються майже всі підрозділи блоку кримінальної міліції.

Проблема дублювання функцій яскраво простежувалася і в діяльності транспортної міліції, уповноважених органів внутрішніх справ у справах дітей, які фактично виконували функції, що належать до компетенції блоку кримінальної міліції та міліції громадської безпеки. А підрозділи ветеринарної міліції виконували функції, невласливі органам внутрішніх справ. Виходячи з цих міркувань ГУБОЗ МВС України, транспортна та ветеринарна міліція були ліквідовані.

2 липня 2015 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України **“Про Національну поліцію”**, норми якого передбачають

створення Національної поліції України – державного правоохоронного органу, діяльність якого спрямована на реалізацію державної політики у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства; захисту об'єктів права власності; протидії злочинності; охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, ліквідацію органів міліції та втрату чинності Закону України “Про міліцію”.

Головним завданням нового органу – Національної поліції згідно з законом є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

- 3) протидії злочинності;

- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [96].

З метою приведення законодавства України у відповідність до Закону України “Про Національну поліцію” 23 грудня 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України **“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про Національну поліцію” № 901-VIII** [21].

Відповідно до зазначеного закону замінені у відповідних законодавчих актах слова “міліція” на “Національна поліція”, “осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ” на “поліцейських, осіб начальницького та рядового складу” тощо. Тобто, внесені технічні правки.

Проте зі створенням Національної поліції України та невчасним внесенням до деяких Законів України відповідних змін та доповнень, з 7 листопада 2015 р. пенсіонери та ветерани органів внутрішніх справ, які працюють в органах Національної поліції на посадах державних службовців, втратили можливість отримувати заслужені пенсії.

Відновлюючи соціальну справедливість, 23 грудня 2015 р. було ухвалено Закон України № 900-VIII **“Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України**

та членів їхніх сімей” [95], який набрав чинності 29 грудня 2015 р. Згідно з ним з 29 грудня 2015 р. були внесені зміни та фактично відновлено виплати пенсій пенсіонерам та ветеранам органів внутрішніх справ – державним службовцям з 29 по 31 грудня 2015 р.

Цим самим Законом було доповнено ст. 63 Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” частиною третьою, відповідно до якої перерахунок пенсії особам начальницького та рядового складу ОВС (міліції), які мають право на пенсійне забезпечення або одержують пенсію на умовах зазначеного закону, здійснюється з урахуванням видів грошового забезпечення, щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, установлених законодавством для поліцейських.

Отже для пенсіонерів та ветеранів ОВС виникло право на перерахунок пенсій.

При цьому відповідно до ч. 4 ст. 63 цього Закону пенсії підлягали перерахунку у зв'язку зі зміною хоч би одного з видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за законом, або у зв'язку із введенням для зазначених категорій осіб нових щомісячних видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством.

А перерахунок пенсій мав здійснюватися на момент виникнення права на перерахунок пенсій і проводитися в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, у строки, передбачені ч. 2 ст. 51 Закону. Такий порядок визначений постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 р. № 45.

Відповідно до п. 2 цього порядку Міноборони, МВС, СБУ, ДСНС та інші державні органи повідомляють у 5-денний строк Пенсійний фонд про підстави перерахунку пенсій.

Проте Міністерство внутрішніх справ України через певні причини цього не зробило. Передусім через те, що в Законі України “Про Національну поліцію” не вказано, що Національна поліція є правонаступницею міліції. Водночас Національна поліція виникла в процесі реформи та реорганізації міліції з моменту набуття чинності Закону України “Про Національну поліцію”, тобто з 7 листопада 2015 р. Отже, до цієї дати в нашій державі

основним органом, що забезпечував захист правопорядку, прав і свобод, була міліція, що визначалася Законом України “Про міліцію” як державний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров’я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Фактично поліція є правонаступницею міліції, тобто органом, на який покладено ті ж завдання та обов’язки.

Разом із тим, у Законі України “Про Національну гвардію України” визначено, що Національна гвардія є правонаступником внутрішніх військ МВС України [206]. Постановою КМУ № 1139 від 25 листопада 2015 р. також передбачено для Державної служби охорони, що органи поліції охорони, утворені як територіальні органи Національної поліції, є правонаступниками Департаменту державної служби охорони при МВС України [82]. Все це говорить про різні, вибіркові підходи до правонаступництва.

Згідно з Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 6 грудня 2016 р. № 1774-VIII [319], який набув чинності з 1 січня 2017 р., ч. 4 ст. 63 Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” від 9 квітня 1992 р. № 2262-XII викладена в такій редакції: “Усі призначені за цим Законом пенсії підлягають перерахунку у зв’язку з підвищенням грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за цим Законом, на умовах, у порядку та розмірах, передбачених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо внаслідок перерахунку пенсій, передбаченого цією частиною, розміри пенсій звільненим із служби військовослужбовцям, особам, які мають право на пенсію за цим Законом, є нижчими, зберігаються розміри раніше призначених пенсій” [319].

Отже, нормою розглядуваного Закону перерахунок пенсій передбачається на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України, тобто в “ручному режимі”.

Цим самим Законом (№ 1774-VIII) внесені зміни щодо загальної чисельності поліції, що утримується за рахунок коштів Державного бюджету України, яка до 1 січня 2018 року не може перевищувати 140 тисяч осіб (п. 48) [319].

Незважаючи на велику кількість прийнятих законодавчих актів, багато питань залишились законодавчо не вирішеними.

Щодо деяких законів ВРУ зволікає з прийняттям (про внесення змін до КУпАП, щоб надати більше повноважень патрульним, про кримінальні проступки, про внесення змін до КПК тощо), деякі прийняті у першому читанні (“Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України” (реєстраційний номер 2567, 14.07.2015) або тривалий час не подавалися до Верховної Ради України (проект Закону України щодо створення служби детективів, “Про Дисциплінарний статут Національної поліції України”). *Стосовно останнього, то у перехідних положеннях (п. 7) Закону України “Про Національну поліцію” було доручено Кабінету Міністрів України в місячний строк поряд з іншим внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону про затвердження Дисциплінарного статуту Національної поліції України. При цьому Закон України “Про Національну поліцію” був прийнятий 2 липня 2015 р., а проект Закону України “Про Дисциплінарний статут Національної поліції України” поданий Кабінетом Міністрів до Верховної Ради України лише 1 лютого 2016 р. (реєстраційний № 3857).*

Значимо, що відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України “Про Національну поліцію” підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом. Статутом також має визначатися сутність службової дисципліни в Національній поліції, повноваження поліцейських та їх керівників з її дотримання, види заохочень і дисциплінарних стягнень, а також порядок їх застосування та оскарження.

До цього часу Дисциплінарний статут Національної поліції України ухвалений лише у першому читанні. Звідси випливає, що зазначені вище питання вже майже два роки законодавчо не врегульовані.

Крім того, іноді приймаються закони, які вочевидь не працюватимуть. Так сталося із Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху”. Закон прийнято у липні 2015 р. За цей час кілька спроб впровадження системи відеофіксації на дорогах в Україні були невдалими. Повідомлялося, що система запрацює влітку 2016 р. У результаті з 4 липня 2016 р. була запущена система автоматичної фіксації

порушень ПДР за допомогою камер на дорозі лише у тестовому режимі. Під час пілотного запуску було включено три камери в Києві та Одесі.

Звичайно, системи спостереження – це тисячі камер, що потребують на їх встановлення та обслуговування значних сум, які до цього часу не виділені з посиленням на те, що в державному бюджеті бракує коштів. Але при ухваленні згаданого Закону мало бути внесено зміни до Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення зазначених заходів.

Отже, терміново потрібні зміни в законодавстві, зокрема щодо внесення змін в КПК (кримінальний проступок), реформування кримінального блоку, визначення понять, а саме: “правоохоронні органи”; “органи правопорядку”; “система Міністерства внутрішніх справ”; “поліцейська послуга”, “поліцейська діяльність”, “громадський порядок”; “громадська безпека”; “публічний порядок”; “публічна безпека” (в Законі України “Про Національну гвардію України” вживаються терміни “правоохоронні органи”, “громадський порядок”, “громадська безпека”, а в Законі України “Про Національну поліцію” поряд із цими термінами вживаються терміни “публічний порядок”, “публічна безпека”, “органи правопорядку”) тощо.

На нашу думку, доцільним було б прийняти один нормативно-правовий акт (Закон України), яким раз і назавжди вирішити зазначені питання. Також потребує приведення у відповідність до положень законів України, зокрема Закону України “Про Національну гвардію України” (в частині повноважень Міністра внутрішніх справ після внесення змін Законом України № 920-VIII від 24.12.2015).

На сьогодні загострення криміногенної обстановки в державі вимагає життя великомасштабних комплексних заходів з боку державних органів, що мали б забезпечити її стабілізацію у найближчі роки. Одним зі способів реалізації обов’язку держави щодо протидії злочинності є розроблення, прийняття та виконання державних цільових правоохоронних програм протидії злочинності. Цей спосіб забезпечує послідовний розвиток системи управління, обґрунтування конкретних завдань, строків, цілей та шляхів їх реалізації, програми дій на визначений період.

Питанням державного програмування протидії злочинності в Україні присвячено низку праць А. Бандурки, В. Батиргареєвої,

В. Голіни, Л. Давиденка, І. Даньшина, І. Двойменного, А. Долгової, М. Колодяжного, В. Кудрявцева, О. Кулика, І. Руценка, О. Тайбакова, Т. Татидиної, В. Шакуна та ін.

Відповідно до норм Закону України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р. № 1621-IV [320] і постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм” від 31 січня 2007 р. № 106 [321], а також згідно з підп. 5 п. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України [62], МВС може ініціювати розроблення державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху, охорони державного кордону, захисту об’єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій (тобто державну цільову правоохоронну програму), а також з питань міграції, розробляти та проводити громадське обговорення концепції програм, а також бути державним замовником державної цільової програми.

Державна цільова правоохоронна програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем забезпечення правоохоронної діяльності, протидії злочинності та державної безпеки, має довгостроковий період виконання та координацію діяльності центральними і місцевими органами виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка здійснюється з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджена за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Зазначимо, що державні правоохоронні програми протидії злочинності започатковані в Україні з 1993 р. Вони мали різні назви, преамбули, підрозділи, спрямованість, зміст тощо. Заходи були розраховані на різні строки, затверджувалися і контролювалися різними державними суб’єктами.

Першою була “Державна програма боротьби зі злочинністю” [322], прийнята Постановою Верховної Ради України від 25 червня 1993 р. строком на 3 роки. Вона передбачала комплексний підхід до боротьби зі злочинністю і стала зразком для розробки регіональних, місцевих та відомчих комплексних планів запобігання злочинам [323].

З ухваленням у 1996 р. Конституції України затвердження програм стало прерогативою Кабінету Міністрів України, який

“розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку” (п. 4 ст. 116), а також “здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю” (п. 7 ст. 116 Конституції України) [33].

Між тим, ст. 92 Конституції України встановлено, що виключно законами України визначаються, зокрема, основи національної безпеки, організація Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку (п. 17). Отже існує певна законодавча термінологічна невизначеність, а саме: здійснення заходів щодо забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю – компетенція Кабміну України, а виключно законами України визначення основ забезпечення громадського порядку – компетенція Верховної Ради України [323].

17 вересня 1996 р. Указом Президента України була затверджена друга програма (хоча до компетенції Президента України затвердження державних програм боротьби зі злочинністю не входило). Вона мала назву: “Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки”, контроль за виконанням якої покладался на Кабінет Міністрів України та на нині ліквідований Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України [324].

Прийнятий 23 березня 2000 р. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” встановлював загальний порядок розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України [325].

Однак цим Законом безпосередньо не регламентувалися розробка, затвердження та виконання державних цільових правоохоронних програм протидії злочинності. Тому, і третя “Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки” також була затверджена Указом Президента України від 25 грудня 2000 р., в якій контроль щодо процесу її виконання був покладений на Кабінет Міністрів України [323].

Законом України “Про державні цільові програми”, прийнятим 18 березня 2004 р., визначено основні засади розроблення,

затвердження та виконання державних цільових програм. Цей Закон містить низку концептуально значущих положень стосовно визначення та видів державних цільових програм, мети та основних умов, стадій, їх класифікації, ініціювання розроблення і виконання, ресурсного забезпечення та ін.

Відповідно до ст. 3 Закону за своєю спрямованістю програми поділяються на: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні та правоохоронні. Згідно зі ст. 10 Закону загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом. Інші державні програми, у тому числі “правоохоронної спрямованості на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби зі злочинністю та державної безпеки” – за поданням державних замовників затверджуються Кабінетом Міністрів України [320].

Отже, затвердження загальнодержавної програми у боротьби зі злочинністю віднесено до інших – другорядних, які затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Ці положення відповідають і Конституції України, згідно з п. 6 ст. 85 якої до повноважень Верховної Ради України належить, окрім іншого, затвердження загальнодержавних програм лише економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку та охорони довкілля.

Відповідно до Закону України “Про державні цільові програми” і постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм” 30 грудня 2006 р. була затверджена “Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки” [326].

Міністерство внутрішніх справ було наділено правом контролювати суб'єктів запобігання злочинності.

Після завершення дії цієї державної програми, нової програми на 2010 і наступні роки прийнято не було.

Лише 29 вересня 2010 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 р. [327]. На виконання цієї Концепції постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 767 було затверджено План заходів з виконання

Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року [328].

Основним виконавцем Плану заходів щодо виконання Концепції Державної програми було Міністерство внутрішніх справ України.

Структуру і зміст Концепції витримано відповідно до ст. 9 “Розроблення проекту державної цільової програми” Закону України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р. Державним замовником Програми було визначено Міністерство внутрішніх справ України.

Слід зазначити, що за роки запровадження програм боротьби зі злочинністю (1993–2015 рр.) жодна з програм не була реалізована. Більше того, висновки, зокрема аудиту ефективності виконання Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 роки, проведеного у 2006 р. Рахунковою палатою України, підтверджують, що діяльність урядових органів та центральних установ, організацій і місцевих держадміністрацій, які виконували заходи Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 роки, була неефективною, а організація виконання ними низки запланованих заходів – формальною, неповною та несвоєчасною. Указом Президента України введено у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України “Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції” від 11 вересня 2009 р. РНБО України, оцінюючи криміногенну ситуацію в державі, дійшла висновку, що більшість основних заходів, передбачених Комплексною програмою профілактики правопорушень на 2007–2009 рр., не реалізована. Діяльність держави з протидії злочинності не має належного наукового забезпечення, нові технології та методики розробляються повільно та безсистемно [323].

Не публікувалися й звіти про результати виконання програм.

Отже, можна зробити загальний висновок, що впродовж дії усіх правоохоронних програм держава і суспільство зі своїми інституціями не забезпечили ефективну протидію злочинності, зокрема запобігання її проявам. Тобто випереджувальний, обмежувальний напрям кримінологічної профілактики спеціально-кримінологічного запобігання злочинам залишився невиконаним.

На сьогодні в Україні не існує жодної державної правоохоронної програми протидії злочинності, хоча підстав для цього, як ми зазначали вище, є багато. Існують лише обласні, міські, районні комплексні програми профілактики злочинності та правопорушень на 2016–2020 рр., що затверджувалися місцевими радами відповідно до ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. А План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 184-р, в розділі V “Забезпечення верховенства права та безпеки громадян, протидія корупції” містить лише підрозділи 1. Розвиток підрозділів патрульної поліції, 2. Спрощення процедур надання послуг у сфері Міністерства внутрішніх справ, 3. Реформування системи ДСНС [329] тощо, які мають характер програмних заходів з протидії злочинності.

Наразі Кабінет Міністрів України завершив розробку середньострокового плану своїх пріоритетних дій до 2020 р., який складається з п'яти основних пунктів: економічне зростання; ефективне врядування; розвиток людського капіталу; верховенство права і боротьба з корупцією; безпека та охорона. Проте цей план не є програмним документом, зокрема у сфері боротьби зі злочинністю.

У свою чергу, відсутність у державі правоохоронних програм протидії злочинності знімає з Уряду України обов'язок звітувати на засіданнях Верховної Ради України про проведену роботу з виконання заходів щодо її реалізації.

Таким чином, бездіяльність влади в плані розроблення, прийняття та виконання державної правоохоронної програми протидії злочинності в державі призводить до суттєвого погіршення криміногенної ситуації, відсутності належної протидії злочинності та корупції у всіх сферах життя і, насамперед, в економічно-фінансових сферах держави, протидії організованій злочинності, а також вчиненню терористичних актів тощо.

Тому на повісті денній стоїть важлива проблема, що потребує свого вирішення, а саме – прийняття окремої довгострокової державної програми протидії злочинності. Враховуючи складну криміногенну ситуацію в Україні, Міністерству внутрішніх справ України як головному органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішніх справ щодо протидії злочинності та підтри-

мання належного правопорядку в державі, необхідно терміново ініціювати розроблення та прийняття Державної програми протидії злочинності на 2017–2020 роки та подати її для розгляду до Кабінету Міністрів України.

По суті, ця програма має бути розгорнутим стратегічним планом стабілізації кримінальної ситуації в державі, протидії злочинності та забезпечення публічної безпеки і порядку. В ній мають бути визначеними: головні принципи і напрями протидії злочинності; завдання і заходи, направлені на розв'язання найважливіших проблем у цьому напрямі; строки виконання, склад виконавців, ресурсне забезпеченням тощо.

Аналіз законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо організації управління в системі МВС України в умовах реформування дозволяє зробити певні висновки та, крім зазначеного вище, з метою вдосконалення управління в системі МВС запропонувати наступне.

1. Наразі в МВС акцент робиться на аналітичну, моніторингову роботу, роботу щодо взаємодії ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Якщо раніше головним (провідним) підрозділом центрального апарату МВС України у сфері організації роботи органів і підрозділів внутрішніх справ, координації та узгодження їх дій був Головний штаб МВС України, то нині основна робота в Міністерстві щодо здійснення моніторингу стану публічної безпеки та правопорядку, аналізу і узагальнення результатів та ефективності реалізації ЦОВВ тощо покладається на Департамент аналітичної роботи та організації управління і Департамент формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу.

Аналітична робота в системі МВС України та ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, – це система організаційних заходів і методичних прийомів щодо глибокого та всебічного вивчення й оцінки інформації про:

- структуру, рівень і динаміку (стан) злочинності та дотримання публічної безпеки і порядку;
- узагальнені результати діяльності органів системи МВС України та ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується

Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, щодо виконання поставлених перед ними завдань;

– сукупність чинників (у тому числі матеріальних, моральних і суспільно-політичних), що впливають на криміногенну обстановку в країні (регіоні, області, місті, районі).

Крім цього, аналітична робота – це особливий вид творчої, пізнавальної діяльності науково-дослідного характеру, що здійснюється органами системи МВС України та ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Інформаційно-аналітична робота полягає у вивченні закономірностей процесів і явищ суспільного життя, що становлять предмет діяльності органів системи МВС України та ЦОВВ, та у використанні здобутих відомостей і знань для забезпечення ефективності цієї діяльності.

Основною метою аналітичної роботи органів системи МВС України та ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, – є підготовка пропозицій, їх детальне обґрунтування для прийняття оптимальних ефективних управлінських рішень. Вона спрямована на своєчасне виявлення проблем, суперечностей, невідповідностей чи тенденцій, правильну їх оцінку, визначення об'єктивних причин, які зумовили створення зазначених проблем, вибір найдоцільніших шляхів і засобів їх розв'язання, пошук відповідей на питання, що виникають у процесі оперативно-службової діяльності зазначених вище органів.

Тому, з урахуванням зазначеного, було б доцільним у МВС України *розробити і затвердити наказом МВС України Інструкцію щодо аналітичної діяльності в системі МВС*, у якій, передбачити види аналітичних документів, вимоги щодо їх змісту, підготовки, затвердження та оприлюднення, а також вимоги до працівників і державних службовців, які здійснюють таку діяльність, у тому числі й наявність у них наукового ступеня з юридичних, соціологічних, педагогічних наук, або зі стажем роботи зі вказаних спеціальностей у науково-дослідних установах не менше ніж п'ять років. Відбір таких працівників і державних службовців доцільно здійснювати на конкурсній основі.

2. Потребують приведення у відповідність до положень законів України, “Про Національну гвардію України” (в частині повно-

важень Міністра внутрішніх справ після внесення змін Законом України № 920-VIII від 24.12.2015), “Про центральні органи виконавчої влади”, до якого внесені зміни Законом України “Про державну службу” від 10.12.2015, норми Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Зміни стосуються, насамперед, повноважень Міністра, а також заступника міністра-керівника апарату, якого з 1 січня 2017 р. замінено посадою державного секретаря міністерства.

Положення про Національну поліцію, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878 [335], також потребує приведення у відповідність до Закону України “Про Національну поліцію”, оскільки прописані у п. 1 Положення про Національну поліцію норми, що визначають основні завдання поліції, не відповідають чинним правовим нормам ст. 2 Закону України “Про Національну поліцію”.

Їх слід зазначити так:

“1. Основними завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

3) протидії злочинності;

4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги”.

3. У зв'язку з набранням чинності Законом України “Про Національну поліцію” деякі накази МВС, що були прийняті відповідно до положень Закону від України “Про міліцію”, потребують внесення до них змін або скасування. Це стосується, насамперед, наказів МВС України “Про заходи щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 7 вересня 1993 р. № 706”, “Про затвердження Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії” від 18 жовтня 1993 р. № 642, “Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і вихолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, спорядже-

них гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів” від 21 серпня 1998 р. № 622, від 24 травня 2013 р. № 504 та від 28 травня 2013 р. № 518 (останніми двома було затверджено інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг, що надавались підрозділами міліції громадської безпеки та Державтоінспекцією МВС), “Про затвердження Інструкції про порядок здійснення підрозділами Державтоінспекції МВС державної реєстрації, перереєстрації та обліку транспортних засобів” від 11 серпня 2010 р. № 79, “Про затвердження Інструкції з організації функціонування криміналістичних обліків експертної служби МВС” від 10 вересня 2009 р. № 390, “Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України” від 11 листопада 2010 р. № 550 та ін.

4. Під час дослідження правової основи здійснення дозвільних функцій органами Національної поліції та аналізу положень відповідних нормативно-правових актів ми виявили низку інших проблемних питань у досліджуваній сфері. У цьому контексті привертає увагу вивчення правових засад надання адміністративних послуг органами поліції.

Насамперед зазначимо, що недосконалість надання адміністративних послуг органами Національної поліції України виникає на основі численних прогалин і правових колізій у законодавстві. Прикладом, цього може слугувати зміст ст. 178 ЦК України від 16 січня 2003 р. № 435-IV, відповідно до якої зброя та інші предмети, на які поширюється дозвільна система, віднесені до об’єктів, обмежених у цивільному обігу. Натомість згідно із п. 13 ч. 2 ст. 2 Закону України “Про адміністративні послуги” від 6 вересня 2012 р. його дія не поширюється на відносини щодо набуття прав стосовно об’єктів, обмежених у цивільному обігу.

Отже, на основі вказаних положень можна дійти висновку, що весь чинний перелік платних адміністративних послуг, які надаються підрозділами Національної поліції, пов’язаний зі зброєю та іншими предметами, на які поширюється дозвільна система, априорі не може бути віднесений до адміністративних послуг. Хоча такий перелік платних адміністративних послуг, які надаються підрозділами Національної поліції, визначається п. 2–10 Переліку

платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 (*Перелік в редакції Постанови КМ № 1098 від 26.10.2011; із змінами, внесені згідно з Постановами КМ № 908 від 09.11.2015, № 260 від 25.03.2016.*).

Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 відносить до адміністративних послуг 31 процедуру, які виконуються посадовими особами органів Національної поліції. Усі вони пов'язані з видачею дозвільних документів та спрямовуються на набуття прав щодо об'єктів, обмежених у цивільному обігу, на які поширюється дозвільна система, а тому, як уже зазначалося, з огляду на положення п. 13 ч. 2 ст. 2 Закону України “Про адміністративні послуги” від 6 вересня 2012 р. до адміністративних послуг належати не можуть.

На нашу думку, для того щоб ліквідувати зазначену прогалину в нормах вказаного вище Закону, що негативно впливає на правове регулювання реалізації адміністративних послуг органами Національної поліції України, необхідно внести відповідні зміни й доповнення до ст. 2 Закону України “Про адміністративні послуги”. *Відповідно, на основі цього слід поширити сферу дії вказаного Закону на суспільні відносини щодо набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу, зокрема, на набуття права на володіння й користування вогнепальною, пневматичною та холодною зброєю, пристроями для відстрілу патронів, споряджених металевими снарядами несмертельної дії, а також боєприпасами до зброї та вибуховими матеріалами.*

Наступною проблемою правового забезпечення надання дозвільних адміністративних послуг органами системи МВС України, органами Національної поліції та Державної міграційної служби України є те, що *Перелік платних послуг, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795, не узгоджується з іншими нормативно-правовими актами, у тому числі й законами України, які мають більшу юридичну силу, насамперед Законом України “Про адміністративні послуги”*. Адже ст. 5 зазначеного Закону закріплюється низка важливих принципів діяльності в цій сфері, а саме:

“1. Виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються: 1) найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання; 2) суб’єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; 3) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги; 5) граничний строк надання адміністративної послуги; 6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

2. Адміністративні послуги визначаються виключно законом”.

Згідно з положеннями ст. 20 Закону України “Про адміністративні послуги” Кабінет Міністрів України в шестимісячний строк із моменту прийняття зазначеного вище Закону повинен був підготувати та подати до Верховної Ради України законопроект “Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання”.

Проте, й нині розроблений проект в Україні не прийнятно, тому постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 залишається чинним нормативно-правовим актом державного рівня, який визначає види адміністративних послуг, у тому числі й Головного сервісного центру, Регіональних сервісних центрів в областях і м. Києві та територіальних сервісних центрів з надання сервісних послуг, які є структурним підрозділами МВС України, органів Національної поліції, Державної міграційної служби України та встановлює розміри плати за їх надання, хоча це суперечить діючим положенням законодавчого акта у сфері реалізації надання адміністративних послуг. Тому, прийняття згаданого вище проекту сьогодні вбачається першочерговим завданням.

5. З метою усунення недобросовісних дій з боку продавця транспортного засобу (далі – ТЗ) при здійсненні операції з його купівлі-продажу через сервісні центри МВС, слід передбачити обов’язкове проведення комплексної експертизи ТЗ і документів, що його супроводжують, фахівцями експертної служби МВС. Адже при такому дослідженні ТЗ експертами складається угода експертної служби МВС України та покупцем ТЗ (буде встановлена вартість оплати експертизи відповідно до чинного законодавства, наприклад, 0,3 % від вартості ТЗ), яка має юридичну силу при

розгляді справи судом (суддею), завдяки чому споживач зможе повернути кошти за реєстрацію чи перереєстрацію ТЗ із недобросовісного продавця ТЗ чи із спеціального фонду МВС України (державного бюджету). А при проведенні огляду ТЗ (безоплатного) експертами експертної служби МВС без складання зазначеної угоди повернути покупцем витрачені кошти на придбання ТЗ практично неможливо, оскільки, проведення огляду ТЗ експертами експертної служби МВС України не є юридичним фактом вагомої сили.

6. Для оптимального здійснення реєстраційних операцій з реєстрації ТЗ та суттєвого зменшення часу на їх проведення існує нагальна потреба в інтеграції усіх інформаційно-пошукових баз даних та систем, які використовуються сервісними центрами МВС та Міністерства юстиції України.

На сьогодні при наданні адміністративних послуг суб'єктам звернення за допомогою комп'ютерних програм, оператор-реєстратор ТСЦ МВС входить до Єдиної бази реєстрації ТЗ автоматизованої інформаційно-пошукової системи МВС (далі – АІС МВС) для проведення перевірки даних реєстрації ТЗ й при отриманні позитивних результатів перевірки здійснює подальшу перевірку ще й за такими базами даних: інформаційна система “Розшук ТЗ”, інтегрована інформаційно-пошукова система МВС “АРМОР”, відеоконтроль “Рубіж”, “Автомобіль”, “БД-13”, Інтегрований національний банк даних про ТЗ “ІНБД”, “Адміністративні правопорушення”, “І-24/7” – ІПС Інтерполу, “ДРОРМ” – Державний реєстр обтяжень рухомого майна Міністерства юстиції України. При цьому на перевірку за вказаними вище базами даних витрачається більше 45 хв, що суттєво збільшує час прийому суб'єктів звернення за адміністративною послугою.

7. З метою покращання роботи працівників органів з надання сервісних послуг МВС в умовах реформування МВС насамперед доцільно розробити вимоги до рівня професійної компетентності персоналу системи МВС, органів Національної поліції та Державної міграційної служби України, які є суб'єктами надання адміністративних послуг – фізичним та юридичним особам та затвердити ці вимоги наказом МВС України. Головну увагу при цьому приділяти рівню кваліфікації, морально-етичним, психологічним та комунікаційним якостям претендентів, належному рівню їх правосвідомості.

8. Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 р. № 3166-VI та Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 28 жовтня 2015 р. № 878 не надають право Міністрові внутрішніх справ України чи іншим посадовим особам МВС України укладати договори (угоди) від імені Міністерства, за винятком міжнародних та деяких цивільно-правових. Зважаючи на те, що згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, можна констатувати, що укладання адміністративних договорів (угод) керівництвом МВС України знаходиться поза межами чинного законодавства України. Враховуючи важливість цього напрямку управління для зміцнення взаємодії між органами системи МВС, ЦОВВ, НПУ, Державної міграційної служби України, ДСНС, Державної прикордонної служби України, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими суб’єктами громадянського суспільства, необхідним є розроблення та прийняття проекту Закону України “Про адміністративні договори”, у якому було б визначено поняття останніх, вимог до їх змісту та правового статусу сторін, які укладають договори (угоди) основні засади відповідальності за порушення умов договору тощо. Після цього логічним було б внесення відповідних змін до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” та до Положення про Міністерство внутрішніх справ України щодо уповноваження визначених певних посадових осіб керівників МВС та ЦОВВ на укладання та підписання адміністративних договорів.

9. Сьогодні суб’єктам надання адміністративних та сервісних послуг системи МВС України, органів Національної поліції та Державної міграційної служби України, що стосуються організації надання таких послуг, необхідно:

- організувати надання послуг в режимі “єдиного вікна” (оскільки для отримання однієї послуги часто необхідно відвідувати різні кабінети або навіть інстанції, що збільшує час на одержання адміністративної послуги);

- вдосконалити електронну чергу із встановленням відповідних автоматів та табло;

- організувати розміщення консультантів у залі очікування черги;
- підвищити компетентність персоналу ТСЦ МВС України, органів Національної поліції та Державної міграційної служби України й удосконалити його професійну підготовку;
- забезпечити швидкість роботи бази даних, яка залежить від Інтернету, та оновити комп'ютерну техніку;
- організувати максимальне спрощення процедури одержання тієї чи іншої адміністративної чи сервісної послуги.

10. Поліція превенції Національної поліції покликана забезпечувати публічну безпеку і порядок, безпеку дорожнього руху тощо. Патрульна поліція має ті ж завдання, проте на сьогодні вона не підпорядкована поліції превенції, а також територіальним органам Національної поліції України, а є повністю самостійним органом поліції і не координує із зазначеними органами поліції свою діяльність, що створює прогалини у забезпеченні належної публічної безпеки і порядку, а також безпеки дорожнього руху транспортних засобів у державі. Тому доцільно підпорядкувати патрульну службу поліції Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України.

11. Проблема взаємодії органів внутрішніх справ з населенням була актуальною завжди, а сьогодні з утворенням Національної поліції набуває особливого значення. Тому необхідно створити законодавчу базу щодо забезпечення належного співробітництва з громадськими організаціями щодо контролю у сфері забезпечення якості та доступності надання адміністративних послуг органами системи МВС України, органами Національної поліції України та Державної міграційної служби України, щодо правового регулювання діяльності рад громадськості, товариських судів за місцем роботи реєстрації та проживання громадян, комісій з протидії пияцтву, наркоманії на підприємствах, в організаціях і установах.

Крім того, необхідно забезпечити правове регулювання питань щодо поширення повноважень членів громадських формувань під час здійснення ними функцій із забезпечення публічної безпеки і порядку та державного кордону, припинення адміністративних та кримінальних правопорушень, затримання осіб, які їх вчиняють, а також забезпечення особистої безпеки членів громадських формувань, шляхом можливого надання їм спеціальних засобів

самозахисту, а також підвищення відповідальності осіб, які чинять перепони та спротив при здійсненні членами громадських формувань своїх повноважень. На часі у нашій державі – створення єдиного координаційного центру, який би регулював порядок організації громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, права і обов'язки їх членів, фінансування цих громадських формувань, наприклад, за рахунок коштів місцевих бюджетів, підприємств, закладів та установ державної та комерційної форми власності тощо.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

Проведений аналіз міжнародного та національного законодавства щодо управління у сфері внутрішніх справ дозволив зробити такі висновки:

1. Міжнародна спільнота та міжнародні організації давно звернули увагу на швидке зростання злочинності й усвідомили, що для боротьби з нею необхідне міжнародне співробітництво. Значний період триває робота з розроблення необхідної нормативної бази, так званих міжнародних стандартів, під егідою ООН. Початок новому підходу до проблем попередження злочинності був покладений четвертим Конгресом (1970 р.). З часів заснування було проведено тринадцять Конгресів ООН щодо попередження злочинності, на яких ухвалено документи:

Мінімальні стандарти правил поведження із в'язнями;

Керівні принципи в галузі попередження злочинності та кримінального судочинства в контексті розвитку та нового економічного порядку;

Основні принципи незалежності судових органів;

Типова угода про передачу в'язнів-іноземців;

Мінімальні стандартні правила, які стосуються відправлення правосуддя стосовно неповнолітніх (Пекінські правила);

Рекомендації щодо міжнародного співробітництва в галузі попередження і кримінального судочинства в контексті розвитку;

Керівні принципи ООН щодо попередження злочинності серед неповнолітніх та ін.

2. Основними заходами для попередження злочинності на національному рівні згідно з міжнародними нормативно-правовими актами мають стати: підвищення свідомості громадян; проведення досліджень щодо проблем корупції, причин та наслідків злочинів; аналіз ефективності заходів, які здійснюються для боротьби з ними; розроблення детальних програм для створення перешкод потенційним правопорушникам; організація та підвищення якості підготовки кадрів правоохоронних та судових органів; удосконалення законодавства; забезпечення за допомогою сучасних технічних та організаційних засобів ефективної роботи працівників правоохоронних органів.

3. У більшості зарубіжних країн міністерство внутрішніх справ – це орган виконавчої влади, державна установа, як правило, виконує

адміністративно-розпорядчі функції у сфері забезпечення громадської безпеки, охорони правопорядку, та протидії злочинності в усіх її проявах у кожній країні має свою специфіку й особливості.

Функції міністерства внутрішніх справ у більшості зарубіжних країн є значно ширшими, ніж у МВС України, зокрема, вони, крім управління поліцією, здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, займаються питаннями, пов'язаними зі стосунками між державою та церквою, соціальним забезпеченням, діяльністю державних архівів, громадських благодійних організацій. В окремих зарубіжних країнах на органи МВС покладено функції забезпечення національної безпеки та питань міграції, охорони місць позбавлення волі, дозвільні функції у сфері обігу зброї, печаток і штампі, наркотичних засобів тощо, а також питань цензури в засобах масової інформації.

У країнах з федеративним устроєм міністерство внутрішніх справ часто має відділення на рівні всієї держави і суб'єктів федерації. Автономні території часто теж мають окремих міністрів чи міністерства внутрішніх справ (наприклад, Гонконг – спеціальний адміністративний район Китайської Народної Республіки).

У різних зарубіжних країнах міністерство внутрішніх справ може мати різні назви, наприклад, в США його функції виконує Міністерство національної безпеки і Міністерство юстиції. Правда в США існує міністерство внутрішніх справ, але на відміну від міністерств внутрішніх справ інших країн його основна функція – не поліцейські заходи і організація безпеки, а управління землею.

В Австрії, Німеччині – це Федеральне міністерство внутрішніх справ, на Багамах – Міністерство національної безпеки, в Данії – Міністерство внутрішніх справ і охорони здоров'я, Домініканській республіці – Міністерство внутрішніх справ і поліції, Канаді – Міністерство громадського порядку, Кенії – Міністерство національної безпеки і провінційної адміністрації, КНР – Міністерство національної безпеки і Міністерство контролю, Лівані – Міністерство внутрішніх справ і муніципалітетів, Монголії – Міністерство юстиції і внутрішніх справ, Нідерландах – Міністерство внутрішніх справ та по справах Королівства, Республіці Корея – Міністерство державного управління та безпеки, Румунії – Міністерство управління і внутрішніх справ, на Філіппінах – Міністерство

внутрішніх справ та місцевого самоуправління, в Чорногорії – Міністерство внутрішніх справ і управління правопорядку, Японії – Міністерство внутрішніх справ і комунікації. У деяких країнах функції МВС виконує Міністерство юстиції (Великобританія, Монголія та Росія – частково). Структурна побудова міністерства внутрішніх справ у різних країнах також дуже різноманітна.

4. Аналіз діяльності поліції в таких зарубіжних країнах, як: Франція, Велика Британія, Сполучені Штати Америки, Канада, Польща, Іспанія, Грузія, Федеративна Республіка Німеччини, Латвія, Литва, Естонія та ін. свідчить, що організація діяльності щодо забезпечення публічного порядку і безпеки та протидії злочинності в усіх її проявах у кожній країні має свою специфіку й особливості. Стратегічним напрямом діяльності служб поліції в окремих зарубіжних країнах вважається вдосконалення їх діяльності з підвищенням ролі в суспільстві, налагодженням довіри з населенням і перетворення поліції на – орган масових соціальних послуг.

Для більшості європейських держав характерним є широка участь міністерства внутрішніх справ у забезпеченні внутрішньої безпеки держави, а саме у контролі за перетинанням кордонів, та забезпеченні громадської безпеки у прикордонних районах, забезпеченні діяльності протипожежної та рятувальних служб, міграційної діяльності тощо. ***При цьому поліція в цих міністерствах є однією зі структурних ланок, а саме міністерство – цивільним відомством.***

У світі немає універсальних моделей, які можна просто механічно запозичити. У більшості країн міністерство внутрішніх справ – орган виконавчої влади, державна установа, як правило, виконує адміністративно-розпорядчі функції в сфері забезпечення громадської безпеки, охорони правопорядку, боротьби зі злочинністю. До компетенції міністерств внутрішніх справ здебільшого належить забезпечення національної безпеки та питань міграції, охорони місць позбавлення волі, дозвільні функції у сфері обігу зброї, наркотичних засобів, печаток і штампів, іншого, а також питань цензури в засобах масової інформації. Для більшості постсоціалістичних країн традиційним є підхід, що досить повно втілює уявлення суспільства щодо функцій міліції (поліції) як карально-репресивного органу. Це зумовлено переважно проблемами,

успадкованими з радянського періоду, що стосуються суспільного призначення цієї частини правоохоронної структури держави та контрольних-примусових функцій, які мають належати до юрисдикції силовиків. До недавнього часу МВС України також мало подібні завдання. Нині МВС деяких пострадянських країн фактично залишаються міністерством міліції (поліції).

5. На сучасному етапі розвитку нашого суспільства побудова правової держави, роль і значення удосконалення законодавства набувають особливої актуальності, оскільки головною ознакою моделі правової держави є висока законодавча урегульованість суспільних відносин, де система чинних нормативно-правових актів повинна характеризуватися внутрішньою узгодженістю, відсутністю протиріч між різними нормативно-правовими актами, а також достатнім ступенем регулювання суспільних відносин.

Утім вітчизняна система нормативно-правових актів далека від досконалості. Часто при прийнятті нових нормативно-правових актів, у тому числі законів, не враховуються або частково враховуються вимоги та норми чинних інших нормативно-правових актів, що призводить до суперечливості норм права та негативно впливає на рівень правової культури громадян. У зв'язку з цим постає необхідність удосконалення законодавства, інших нормативно-правових актів, які складають нормативно-правову основу відповідних суспільних відносин.

6. Законодавчі акти у сфері організації управління МВС умовно можна поділити на три великі групи:

- 1) ті, що стосуються діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України;
- 2) які стосуються внутрішньої організаційної діяльності;
- 3) це змішані, тобто ті, які регулюють як зовнішню адміністративну, так і внутрішню організаційну діяльність.

Серед законів України, якими безпосередньо регламентується компетенція МВС, можна виділити такі: “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про державну службу”, “Про запобігання корупції” тощо.

У процесі діяльності МВС керується адміністративним, кримінальним, кримінальним процесуальним законодавством, законами України “Про Національну поліцію”, “Про Національну гвардію України”, “Про Державну прикордонну службу України” тощо.

Так, наприклад Закон України “Про Національну поліцію” необхідно розглядати у сукупності з іншими нормативно-правовими актами, зокрема з Кодексом України про адміністративні правопорушення, що містить норми матеріального та процесуального права (порядок затримання, строки тримання тощо).

7. Уся нормативна база, якою керується МВС, може бути зовнішньою, яка створюється формально за межами системи МВС, однак до створення якої МВС має пряме відношення, безпосередньо розробляючи або беручи участь у розробці проектів тих чи інших нормативних актів, і внутрішньо відомчою нормативною базою, тобто нормативно-правові акти, які приймаються в системі МВС.

8. Аналіз нормативно-правової бази у сфері управління МВС, основних напрямів, проблем і викликів реформи системи МВС України, відповідної практики виявив і позитивні здобутки, і певні прогалини та суперечності. Низка системних недоліків, а саме: дублювання функцій у різних органах та підрозділах системи МВС; недосконала та повільна система прийняття управлінських рішень; нездатність комплексно реагувати на загрози громадській безпеці без узгоджених дій з підрозділами ДСНС та прикордонної служби, знаходження під політичним впливом, хронічне недофінансування МВС та високий рівень корупції серед працівників міліції – це та рушійна сила, яка стала причиною необхідності глобального реформування МВС та оновлення законодавства.

Крім того, переорієнтування всієї діяльності МВС із “силової моделі” на “сервісний підхід” є одним із зобов’язань, які взяла на себе Україна перед Європейським Союзом.

9. Першочерговою проблемою, яку необхідно було вирішити із самого початку реформування МВС – це перегляд, оновлення та систематизація чинних та прийняття нових нормативно-правових актів щодо статусу та організації діяльності системи МВС. Основною метою цієї роботи стала необхідність закріплення належних перетворень, нових завдань, функцій відповідними правовими нормами у сфері організації діяльності МВС, у тому числі необхідність подальшого законодавчого врегулювання процедурних аспектів.

10. Безперечно, що створити раз і назавжди певне досконале нормативно-правове забезпечення діяльності системи МВС

України неможливо. Це безперервний процес, що охоплює як діяльність зі створення нових якісних та ефективних нормативно-правових актів, внесення в них змін та доповнень, так і діяльність з усунення або нейтралізації їх неякісних руйнівних властивостей.

Удосконалення законодавства в системі МВС України – це діяльність суб'єкта правотворчості та його посадових осіб щодо формування зміни стану чинного законодавства, інших нормативно-правових актів відповідно до потреб розвитку відносин у сфері забезпечення організації діяльності в системі МВС України, яка здійснюється за допомогою відповідних правових засобів та правотворчої техніки, результатом якої є належна правова урегульованість, якість та ефективність правових норм, закладених в законодавчих, інших нормативно-правових актах та відомчій нормативній базі системи МВС.

11. Упродовж останніх трьох років прийнято понад десяток законів та безліч підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реформування системи МВС України, а саме:

закони України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ”; “Про Національну поліцію”; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху”; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про Національну поліцію” тощо (Закон України “Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України” прийнятий у першому читанні (реєстраційний номер 2567 від 06.04.2015);

постанови Кабінету Міністрів України щодо затвердження положень про Міністерство внутрішніх справ України, про Національну поліцію України, унормування роботи територіальних органів з надання сервісних послуг МВС, вдосконалення процедури реєстрації транспортних засобів та підготовки водіїв транспортних засобів тощо (постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 889, від 09.11.2015 № 904 та № 907, від 18.11.2015 № 941, від 23.12.2015 № 1138) та ін.;

накази МВС України: “Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств,

що належать до сфери управління МВС” від 28 квітня 2016 р. № 326, “Про затвердження Порядку добору, направлення та зарахування кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для Міністерства внутрішніх справ, поліцейських та військово-службовців Національної гвардії України” від 15 квітня 2016 р. № 315, “Про затвердження Положення про організацію та несення служби з охорони органів державної влади військовими частинами і підрозділами Національної гвардії України” від 20 липня 2016 р. № 692, “Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України” від 13 червня 2016 р. № 503, “Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення та визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів МНС України” від 27 липня 2016 р. № 725, “Про затвердження Інструкції про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту” від 10 серпня 2016 р. № 772, “Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події” від 22 серпня 2016 р. № 859 та ін.

12. 5. Незважаючи на велику кількість прийнятих законодавчих актів, необхідно визнати, що досі не вирішеними на законодавчому рівні залишилися питання щодо визначення: правових засад реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання сервісних послуг Міністерством внутрішніх справ України; організації детективної діяльності в Україні як одного зі шляхів забезпечення конституційних гарантій людини та громадянина на захист своїх законних прав та інтересів; сутності службової дисципліни в Національній поліції України, повноважень поліцейських та їх керівників з її додержання, видів заохочень і дисциплінарних стягнень, порядку їх застосування та оскарження тощо.

З метою вирішення зазначених питань постає необхідність термінового прийняття таких законопроектів, як: “Про сервісні

послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України” (реєстраційний номер 2567, 06.04.2015), “Про приватну детективну (розшукову) діяльність” (реєстраційний номер 3726 від 28.12.2015), “Про Дисциплінарний статут Національної поліції України” (реєстраційний номер 4670 від 16.05.2016). Крім того, терміново потрібні зміни в законодавство, зокрема щодо внесення змін в КПК (кримінальний проступок), реформування кримінального блоку, визначення понять, а саме: “правоохоронні органи”; “органи правопорядку”; “система Міністерства внутрішніх справ”; “поліцейська послуга”, “поліцейська діяльність”, “громадський порядок”; “громадська безпека”; “публічний порядок”; “публічна безпека” (в Законі України “Про Національну гвардію України” вживаються терміни “правоохоронні органи”, “громадський порядок”, “громадська безпека”, а в Законі України “Про Національну поліцію” поряд із цими термінами вживаються терміни “публічний порядок”, “публічна безпека”, “органи правопорядку”) тощо. Доцільно прийняти один нормативно-правовий акт (Закон України), яким раз і назавжди вирішити зазначені питання. Також потребує внесення змін та доповнень Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Зміни стосуються повноважень Міністра з метою приведення його у відповідність до положень законів України, зокрема Закону України “Про Національну гвардію України” (в частині повноважень Міністра внутрішніх справ після внесення змін Законом України № 920-VIII від 24.12.2015), Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, до якого внесені зміни Законом України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 р. та ін.

13. Загострення криміногенної обстановки в Україні вимагає вжиття великомасштабних комплексних заходів з боку державних органів, що мали б забезпечити її стабілізацію у найближчі роки. Одним зі способів реалізації обов’язку держави щодо протидії злочинності є розроблення, прийняття та виконання державних цільових правоохоронних програм у цьому напрямі. Такий спосіб забезпечує послідовний розвиток системи управління, обґрунтування конкретних завдань, строків, цілей та шляхів їх реалізації, програми дій на визначений період. Тому Міністерству внутрішніх справ України як головному органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішніх справ щодо протидії злочинності та підтриманні

належного правопорядку в державі, необхідно терміново ініціювати розроблення та прийняття Державної програми протидії злочинності на 2017–2020 роки та подати її для розгляду до Кабінету Міністрів України.

14. Аналіз правової основи здійснення дозвільних функцій органами Національної поліції та положень відповідних нормативно-правових актів виявив низку проблемних питань у сфері надання адміністративних послуг органами поліції, що виникають насамперед на основі численних прогалин і правових колізій у законодавстві. Щоб ліквідувати прогалини, що негативно впливають на правове регулювання реалізації адміністративних послуг органами Національної поліції України, необхідно внести відповідні зміни й доповнення до Закону України “Про адміністративні послуги” від 6 вересня 2012 р. *(відповідно, на основі цього слід поширити сферу дії вказаного Закону на суспільні відносини щодо набуття прав стосовно об’єктів, обмежених у цивільному обігу, зокрема, на набуття права на володіння й користування вогнепальною, пневматичною та холодною зброєю, пристроями для відстрілу патронів, споряджених металевими снарядами несмертельної дії, а також боєприпасами до зброї та вибуховими матеріалами)* та прийняти проект Закону України “Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання”.

15. У той же час, як свідчать результати аналізу законодавства України у зазначеній сфері, чинні нормативно-правові акти, що регламентують окремі питання взаємодії МВС та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, не завжди спроможні належним чином впливати на ефективність їх спільної діяльності. Тому з метою налагодження та забезпечення ефективної взаємодії між МВС та ЦОВВ необхідно чітко визначити та нормативно затвердити організацію взаємодії та координації МВС із зазначеними органами, утворити у складі Департаменту формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу відповідний підрозділ (наприклад, управління) взаємодії та контролю за діяльністю ЦОВВ і наділити його такими повноваженнями, завдяки яким вживалися б дієві заходи щодо підвищення ефективності діяльності ЦОВВ, підконтрольних Міністрові внутрішніх справ.

16. З метою забезпечення контролю за діяльністю центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, їх територіальних органів, Національної гвардії України, структурних підрозділів апарату МВС, його територіальних органів з надання сервісних послуг, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, необхідно затвердити наказом Міністерства внутрішніх справ України Інструкцію з організації та здійснення перевірок центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, їх територіальних органів, Національної гвардії України, структурних підрозділів апарату МВС, його територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, розроблену Департаментом аналітичної роботи та організації управління МВС України.

17. Успішне розв'язання євроінтеграційного напрямку діяльності МВС в сучасних умовах дає можливість Україні імплементувати наше законодавство до правових норм Європейського Союзу. МВС України необхідно розробити та затвердити наказ МВС та план організаційних заходів щодо імплементатії та виконання правових норм закладених в “Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони” від 16 вересня 2014 р. № 1678-VI (ратифікованої парламентами України та Європейського Союзу) з метою належного забезпечення формування державної політики системи МВС України у сфері внутрішньої безпеки, стосовно вжиття ефективних заходів щодо забезпечення попередження та протидії кримінальним правопорушенням, запобігання протидії тероризму, незаконному обігу та торгівлі зброєю, незаконному обігу наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин, нелегальній міграції, торгівлі людьми, а також забезпечення належного рівня захисту персональних даних тощо.

18. На фоні зростання рівня терористичної загрози у світі міжнародні і регіональні організації, національні уряди багатьох країн активно вживають додаткових заходів у сфері боротьби з тероризмом, спрямовують для цього додаткові ресурси. На міжнародному та регіональному (європейському) рівнях відзначається тенденція до поглиблення співробітництва у сфері боротьби з

тероризмом. Насамперед це стосується питань обміну інформацією, покращання взаємодії спецслужб та правоохоронних органів, посилення контролю за перетином державних кордонів та протидії фінансуванню терористичної діяльності.

Наразі особовий склад 20 підрозділів системи МВС задіяний в зоні проведення АТО та прифронтових районах. Спецбатальйони забезпечують правопорядок у звільнених від сепаратистів населених пунктах; протидіють незаконному вивезенню із зони проведення АТО озброєння та боєприпасів, вибухових речовин, охороняють об'єкти державного та місцевого значення. Важливе завдання спецпризначенців – боротьба з диверсійно-розвідувальними групами та незаконними військовими формуваннями, розшук та затримання осіб, які підозрюються у вчиненні терористичних актів та сепаратистських рухів. За час проведення АТО на сході України загинули 131 працівник органів внутрішніх справ і поліцейських.

Проведення АТО на території окремих районів Донецької і Луганської областей виявило низку проблем в її організаційно-правовому забезпеченні. Довіра населення до силових структур, здатність останніх запобігати терористичним атакам та високий рівень професійної підготовки кадрів є чинниками, без яких ефективна боротьба з тероризмом неможлива.

Удосконалення нормативно-правової бази боротьби з тероризмом в Україні з метою врегулювання виявлених проблем має відбуватися з урахуванням світового досвіду, у тому числі з використанням нових технологій і методів такої діяльності. У сукупності з аналізом результатів діяльності правоохоронних органів і спеціальних служб щодо протидії тероризму дослідження досвіду інших країн у цій сфері дозволяє робити висновки щодо доцільності внесення змін і доповнень до концептуальних документів держави і профільного законодавства.

Зокрема, оновлення потребує чинна Концепція боротьби з тероризмом, схвалена Указом Президента України від 25 квітня 2013 р. № 230/2013, яка не враховує масштабних змін у безпечовому середовищі, що відбулися протягом останніх років, у тому числі російської загрози, а також динаміки розвитку міжнародного тероризму.

Також потребує перегляду і розвитку модель взаємовідносин правоохоронних органів і спеціальних служб України з населенням

із питань запобігання і протидії тероризму. Активне залучення громадян і суспільства в цілому до боротьби з цим небезпечним явищем дозволить підвищити ефективність такої діяльності і рівень довіри населення до відповідних уповноважених органів.

ВИСНОВКИ

Сучасний стан суспільного життя в Україні характеризується суттєвими масштабами реформаційних процесів, стратегічна мета яких – кардинальне оновлення та розвиток українського суспільства, його економічних, політичних, ідеологічних, правових і моральних підвалів. Необхідність зазначених реформ зумовлена, з одного боку, складними соціально-економічними та політичними умовами, в яких опинилася Україна та, з другого боку, прагненням нашої держави увійти до єдиного економічного європейського простору. Підписання та ратифікація “Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом” дасть змогу Україні перейти від партнерства і співпраці до політичної асоціації та економічної інтеграції, яка зобов’язує нашу державу забезпечити ефективне функціонування інститутів, що гарантуватимуть верховенство права.

Оскільки європейська інтеграція вимагає від України здійснення програми широкомасштабної реформи, проведення системних перетворень Міністерства внутрішніх справ України сьогодні є одним із нагальних завдань. До того ж гострота криміногенної обстановки вимагає вжиття великомасштабних комплексних заходів з боку держави, що мали б забезпечити її стабілізацію у найближчі роки. Пріоритетну увагу за цих умов повинно бути приділено питанням правового забезпечення правоохоронної діяльності, вдосконалення відповідних правових норм чинного законодавства України щодо закріплення належних перетворень, визначення поняття та змісту організації управління МВС України, її функціональної та організаційної структури, удосконалення системи профілактики правопорушень, посилення протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. До першочергових заходів необхідно віднести також удосконалення кримінально-процесуального, адміністративного законодавства, розширення зарубіжного співробітництва у протидії злочинності, а також кадрове, наукове, інформаційно-технічне забезпечення правоохоронної діяльності в державі. Але проблеми національної безпеки, запобігання та протидії злочинності на рівні України неможливо вирішити лише заходами кримінально-правового впливу.

У цій ситуації особливої важливості набули питання вирішення проблем реформування системи МВС та адаптації до сучасних умов її функціональної та організаційної структури.

У Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” вказано, що слід провести функціональні та організаційні перетворення у системі Міністерства внутрішніх справ України. Необхідно чітко розподілити функції із формування політики, що має здійснюватися Міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися центральними органами виконавчої влади у складі системи МВС. Політичне управління та професійне керівництво у сфері правопорядку мають бути чітко розмежовані, як це передбачено Європейським кодексом поліцейської етики, а Міністерство внутрішніх справ України повинно повною мірою відповідати за стан внутрішньої безпеки, зокрема публічної, захист державного кордону й порятунок постраждалих від стихійного лиха і техногенних катастроф у країні.

Концепція першочергових заходів реформування системи МВС та Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України (далі – Концепція та Стратегія), прийняті розпорядженням Кабінету Міністрів України “Питання реформування органів внутрішніх справ України” від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р, поклали початок докорінних змін у системі Міністерства внутрішніх справ України. Згідно із зазначеними концептуальними документами до кінця 2018 р. реформування має завершитись.

Результати досліджень вітчизняних науковців, вивчення проблем у сфері організаційно-правового забезпечення управління МВС України та реалії сьогодення, дають підстави стверджувати, що, з одного боку, незважаючи на виняткову складність соціально-політичної, економічної і криміногенної ситуації в країні, система МВС України зберігає свою цілісність, будучи одним з ефективних інструментів державної політики у сфері внутрішніх справ. Прийнято низку законів та інших нормативно-правових актів, МВС стало цивільним відомством, повноваження Міністра внутрішніх справ щодо координації діяльності Національної поліції, Національної гвардії, міграційної, прикордонної, пожежно-рятувальної служб відповідають побудові міністерств внутрішніх справ європейських країн. Але, з іншого боку, сучасна система органів управління МВС потребує суттєвого удосконалення і без продовження кардинальних внутрішніх реформ система МВС України не здатна ефективно виконувати покладені на неї функції, забезпечувати безпеку населення і громадський порядок, здійснювати поперед-

ження і протидію злочинності, успішно реалізовувати загальнодержавну функцію соціального обслуговування населення. На сьогодні існує ще багато невирішених у зазначеній сфері питань як на рівні теоретичних розробок, так і нормативно-правового та організаційного характеру.

Нині, коли радикальні перетворення охопили всі найважливіші сфери суспільства – політику, економіку, культуру, духовне життя, зростає і роль державного управління у забезпеченні злагодженого, чіткого, безперебійного функціонування соціального організму. Воно значною мірою визначає якість сучасного стану суспільства і його майбутнє. Хоча управління в сфері внутрішніх справ, так само як і управління в інших сферах та галузях суспільного життя, являє собою цілеспрямовану організуючу діяльність, володіє загальними для всієї системи державного управління рисами та принципами, але реалізація останніх має свої особливості, обумовлені специфікою суспільних відносин, що складаються у сфері внутрішніх справ, її правоохоронним характером, цілями та сутністю управління.

Основним суб'єктом управління внутрішніми справами є держава, яка здійснює свої функції в цій галузі через органи законодавчої, виконавчої та судової влади та їх посадових осіб. При цьому суб'єктів, уповноважених від імені держави здійснювати управління у сфері внутрішніх справ, слід розподіляти на загальні та спеціальні.

Загальні суб'єкти управління у сфері внутрішніх справ наділені повноваженнями щодо визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, визначають стратегію державного управління у зазначеній сфері як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства, так і в умовах виникнення різноманітних надзвичайних ситуацій, мають відповідні повноваження та вирішують переважно законодавчо закріплені завдання у сфері внутрішніх справ. До цих органів держави зокрема належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України.

Спеціальними суб'єктами управління у сфері внутрішніх справ є органи системи МВС, які являються складником державних органів виконавчої влади та займають одне з центральних і значущих місць у системі правоохоронних органів України. Як

частина виконавчої гілки державної влади, вони виконують найбільший обсяг роботи у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, охорони правопорядку, забезпечення громадської безпеки, щодо здійснення попередження, виявлення і припинення правопорушень.

Проведений аналіз існуючих підходів до розкриття сутності категорії “органи системи МВС” дозволяє визначити їх як єдину систему органів виконавчої влади та військових формувань, які є структурним елементом державної правоохоронної організації й беруть участь у формуванні та/або реалізують державну політику у сферах: захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави; протидії злочинності та іншим правопорушенням; підтримання публічної безпеки та порядку; надання поліцейських послуг; попередження й нейтралізації внутрішніх загроз національній безпеці; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та їх ліквідації; а також міграції та громадянства.

Діапазон, сфера діяльності органів системи МВС настільки широкі та за своїм профілем багатоманітні, що об’єктивно виникає постійна потреба у їх вдосконаленні, реформуванні органів внутрішніх справ, особливо їх спеціалізованих підрозділів, що здійснюють діяльність по боротьбі з економічною злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, торгівлею людьми, комп’ютерною злочинністю, по охороні інтелектуальної власності та за іншими актуальними правоохоронними напрямками. Тобто йдеться про безперервну еволюцію організації і управління у сфері внутрішніх справ держави.

Розуміння поняття та змісту адміністративно-правового статусу державного органу дозволяє певним чином виокремити цей орган з-поміж інших органів державної влади, визначивши особливості його організації, функціонування та взаємодії з ними. При цьому слід розрізняти категорії “адміністративно-правовий статус” та “адміністративна правосуб’єктність”. Коли мова йде про потенційну здатність суб’єкта адміністративного права мати певні права і виконувати покладені на нього обов’язки, то мається на увазі його адміністративна правосуб’єктність. З іншого боку, коли

йдеться про наявні у того ж суб'єкта права і обов'язки, які реалізуються ним як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними, то увага акцентується на його адміністративно-правовому статусі.

Правовий статус державного органу – це комплексна категорія, що відображає головні особливості органу, його місце в системі державних органів влади, мету, завдання, функції, повноваження, компетенцію, відповідальність. За допомогою правового статусу суспільство створює реальні можливості для виконання суб'єктами права своїх соціальних функцій.

Міністерство внутрішніх справ України сьогодні має унікальний для українських міністерств статус – є головним органом у системі органів виконавчої влади, що *забезпечує формування державної політики* у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. З 18 міністерств, які на цей момент існують в Україні, лише МВС не реалізує державну політику у жодній з названих сфер, хоча згідно зі ст. 6 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який *забезпечує формування та реалізує державну політику* в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах.

Реалізують державну політику у перелічених вище сферах такі центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України: *Національна поліція; Державна прикордонна служба; Державна міграційна служба України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій*. Ці органи виконують свої

завдання і функції самостійно. Така концепція полягає в тому, що безпосереднє керівництво (прийняття управлінських рішень) здійснюють керівники ЦОВВ, а політичне представництво перебуває у віданні Міністра внутрішніх справ України.

Також до системи МВС України входить Національна гвардія України, яка відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України “Про Національну гвардію України” є військовим формуванням із правоохоронними функціями. Військово-політичне та адміністративне керівництво Національною гвардією України здійснює Міністр внутрішніх справ України.

До загальної структури Міністерства внутрішніх справ України входять: апарат Міністерства внутрішніх справ України; Головний центр з надання сервісних послуг МВС та територіальні центри з надання сервісних послуг МВС як територіальні органи Міністерства внутрішніх справ; навчальні заклади та науково-дослідні установи, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України; заклади охорони здоров'я, установи та підприємства, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України.

У ході реформування від зміни статусу та структури МВС змінилась і сама управлінська діяльність МВС. Слід зауважити, що на сьогодні з управлінського циклу міністерства, що складається з визначення мети, прийняття рішення і реалізації його виконання, контролю випала одна ланка – реалізація рішень, тобто організація та регулювання процесу виконання. Та й функція контролю з боку МВС є не досить ефективною.

Отже, в умовах сьогодення до найбільш важливих управлінських проблем у системі МВС можна віднести такі:

- недосконалість функціональної побудови;
- недостатню діяльність щодо контролю та інспектування органів та підрозділів системи МВС України;
- недостатній вплив центрального апарату МВС України на конкретний стан справ у сферах діяльності системи МВС;
- відсутність дієвих критеріїв оцінки роботи органів та підрозділів системи МВС України;
- слабку взаємодію між органами та підрозділами системи МВС та іншими органами державної влади, у тому числі правоохоронними;

недостатній професіоналізм працівників;
недосконалість системи підготовки, у тому числі первинної, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Водночас, як відомо, головне завдання управління полягає в створенні цілісної, ефективної і гнучкої системи управління, усунення бюрократичних принципів та методів управління і забезпечення переходу на сучасні технології підготовки, прийняття і реалізації виконання управлінських рішень.

Основні напрями управлінської діяльності МВС України – це особливий вид діяльності центрального органу виконавчої влади, який регулярно здійснюється ним щодо реалізації або забезпечення реалізації його компетенції. До основних напрямів діяльності МВС можна віднести: адміністративно-управлінський; організаційний; кадровий (підбір і розстановка); міжнародного співробітництва; матеріально-технічне забезпечення; правове забезпечення системи МВС; науково-дослідну роботу; експертну; комп'ютерного програмування; зміцнення зв'язків з громадськістю і засобами масової інформації тощо. Усі вони в процесі діяльності МВС у сучасних умовах взаємопов'язані й провадяться одночасно. Зміст кожного напрямку управлінської діяльності зумовлюється специфікою об'єкта управління, в них розкривається спрямованість, цілі і завдання управління.

Політичне, економічне та соціальне оновлення суспільства в процесі побудови демократичної правової держави формує потребу приведення правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування органів державної виконавчої влади у відповідність до нових умов їх діяльності та розвитку. Працівники системи МВС у своїй діяльності враховують положення міжнародних документів, а також норм, що регулюють питання здійснення правоохоронних функцій, дотримання прав і свобод людини та громадянина тощо.

МВС України прагне до всебічної участі у міжнародних програмах та проектах, спрямованих на підтримку процесів правових реформ, забезпечення прав і свобод людини, гарантування безпеки у всьому світі. Правовою основою міжнародного співробітництва українських правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинністю є ратифіковані Верховною Радою України конвенції Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, міжнародні багатосторонні

і двосторонні договори держави, а також договори та угоди міжвідомчого характеру.

З метою зміцнення та розвитку безпосередніх контактів з поліцією інших держав сьогодні в Міністерстві внутрішніх справ України створена значна договірно-правова база міжнародної співпраці у сфері боротьби зі злочинністю і забезпечення громадської безпеки з правоохоронними органами 40 країн світу. Слід зазначити, що міжвідомчі міжнародні угоди, які регулюють питання співробітництва, укладаються, як правило, для безпосередньої реалізації положень міжнародного договору України.

Вивчення зарубіжного досвіду в сфері організації управління МВС дає підстави зробити висновок, що у більшості зарубіжних країн міністерство внутрішніх справ – це орган виконавчої влади, державна установа, як правило, виконує адміністративно-розпорядчі функції у сфері забезпечення громадської безпеки, охорони правопорядку, та протидії злочинності в усіх її проявах у кожній країні має свою специфіку й особливості.

У різних зарубіжних країнах міністерство внутрішніх справ може мати різні назви та функції. Наприклад, в США функції з питань внутрішніх справ виконують Міністерство національної безпеки і Міністерство юстиції. В Австрії, Німеччині – це Федеральне міністерство внутрішніх справ, на Багамах – Міністерство національної безпеки, в Данії – Міністерство внутрішніх справ і охорони здоров'я, Домініканській республіці – Міністерство внутрішніх справ і поліції, Канаді – Міністерство громадського порядку, Кенії – Міністерство національної безпеки і провінційної адміністрації, КНР – Міністерство національної безпеки і Міністерство контролю, Лівані – Міністерство внутрішніх справ і муніципалитетів, Монголії – Міністерство юстиції і внутрішніх справ, Нідерландах – Міністерство внутрішніх справ та у справах Королівства, Республіці Корея – Міністерство державного управління та безпеки, Румунії – Міністерство управління і внутрішніх справ, на Філіппінах – Міністерство внутрішніх справ та місцевого самоуправління, в Чорногорії – Міністерство внутрішніх справ і управління правопорядку, Японії – Міністерство внутрішніх справ і комунікації. У деяких країнах функції МВС виконує Міністерство юстиції (Великобританія, Монголія та Росія – частково). Структурна побудова міністерства внутрішніх справ у різних країнах також дуже різноманітна.

Організація діяльності щодо забезпечення публічного порядку і безпеки та протидії злочинності в усіх її проявах у кожній країні має свою специфіку й особливості. Для більшості європейських держав характерною є широка участь міністерств внутрішніх справ у забезпеченні внутрішньої безпеки держави, а саме у контролі за перетинанням кордонів та забезпеченні громадської безпеки у прикордонних районах, забезпеченні діяльності протипожежної та рятувальних служб, міграційної діяльності тощо. При цьому поліція в цих міністерствах є однією із його структурних ланок, а саме міністерство – цивільним відомством. Для постсоціалістичних країн традиційним є підхід, що досить повно втілює уявлення суспільства щодо функцій міліції (поліції) як карально-репресивного органу. Це зумовлено переважно проблемами, успадкованими з радянського періоду, що стосуються суспільного призначення цієї частини правоохоронної структури держави та контрольно-примусових функцій, які мають належати до юрисдикції силовиків. До недавнього часу МВС України також мало подібні завдання. Нині МВС деяких пострадянських країн фактично залишаються міністерством міліції (поліції).

Аналіз зарубіжного досвіду діяльності поліції, свідчить, що існує кілька умов ефективного її функціонування, зокрема:

- наявність правової бази, що виражає ставлення суспільства щодо поліції;
- чітке управління з боку вищої національної і регіональної адміністрації;
- соціальна довіра;
- укомплектованість особовим складом і наявність у нього здібностей, адекватних розв'язуванню завданням;
- достатнє фінансування і оснащення необхідними засобами озброєння, зв'язку, транспорту, криміналістичної техніки тощо.

На даному етапі в Україні в ідеалі не існує жодної умови для ефективного функціонування поліції.

Необхідно зазначити, що попри певні здобутки в правоохоронній сфері МВС України необхідно визначити завдання та напрями взаємодії з правоохоронними органами Європейського Союзу, реалізації заходів галузевого співробітництва з ЄС та роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а також згідно з чинним законодавством розробити та впровадити заходи,

спрямовані на інтеграцію з правоохоронними органами ЄС системи МВС України та ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Тому що такі обсяги роботи потребують неабияких знань і досвіду роботи працівників та державних службовців структурних підрозділів апарату МВС, а також працівників та державних службовців, поліцейських та військовослужбовців вказаних вище ЦОВВ, які забезпечують виконання завдань та напрямів діяльності МВС в сучасних умовах щодо європейської та євроатлантичної інтеграції нашої країни. Тож постає необхідність повсякчас підвищувати рівень професійної кваліфікації, пов'язаної з вивченням теорії міжнародного права, права Європейського союзу, міжнародних договорів України, зокрема тих, що стосуються компетенції МВС України.

До переліку законів, які складають законодавчу базу, що регулює відносини у сфері організації управління в системі МВС України, насамперед належать ті, які містять правові норми, безпосередня реалізація яких покладена на МВС, що звісно пов'язано із прийняттям зовнішньо адміністративних чи внутрішньо організаційних управлінських рішень.

Такі законодавчі акти можна поділити на три великі групи: **по-перше**, це ті, які стосуються діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України; **по-друге**, які стосуються внутрішньо організаційної діяльності; **по-третє**, це змішані, тобто ті, які регулюють як зовнішньо адміністративну, так і внутрішньо організаційну діяльність ОВС.

Вивчення системи законодавства України щодо зазначених проблем свідчить про необхідність його подальшого удосконалення та заповнення прогалин правового поля, адже наявна в Україні нормативно-правова база не в змозі належним чином охопити велике коло практичних питань у сфері управління МВС України, багато їх залишається поза дією чинного законодавства.

Метою законодавчого оновлення управління МВС України є створення нормативно-правової бази, яка б відповідала міжнародним і, перш за все, європейським нормам і стандартам, створення нової моделі системи МВС України, а також законодавчих та

організаційних підвалин для подальшого вдосконалення діяльності цієї системи.

Виходячи із зазначених завдань, потребує вдосконалення нормативно-правова база у сфері регулювання діяльності МВС. Передусім, вбачається необхідним внесення змін до Закону України “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України”.

Внесення змін потребує також:

кримінальне процесуальне законодавство (щодо кримінального проступку);

кримінальний блок – щодо реформування;

понятійна база, а саме: “*правоохоронні органи*”; “*органи правопорядку*”; “*система Міністерства внутрішніх справ*”; “*поліцейська послуга*”; “*поліцейська діяльність*”; “*громадський порядок*”; “*громадська безпека*”; “*публічний порядок*”; “*публічна безпека*” тощо. З цією метою доцільно було б прийняти один нормативно-правовий акт (Закон України), яким раз і назавжди вирішити зазначені питання.

Необхідне приведення у відповідність до положень законів України, зокрема законів України “Про Національну гвардію України” (в частині повноважень Міністра внутрішніх справ після внесення змін Законом України № 920-VIII від 24.12.2015), “Про центральні органи виконавчої влади”, до якого внесені зміни Законом України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 р., норм Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Зміни стосуються повноважень Міністра, а також державного секретаря Міністерства.

Крім того, одним зі способів реалізації обов’язку держави щодо протидії злочинності є розроблення, прийняття та виконання державних цільових правоохоронних програм протидії злочинності. Цей спосіб забезпечує послідовний розвиток системи управління, обґрунтування конкретних завдань, строків, цілей та шляхів їх реалізації, програми дій на визначений період.

Проте впродовж дії усіх правоохоронних програм, що існували в Україні, держава і суспільство зі своїми інституціями не забезпечили ефективну протидію злочинності, зокрема запобігання її проявам. Тобто випереджувальний, обмежувальний напрям кримінологічної профілактики спеціально-кримінологічного запобігання злочинам залишився невиконаним.

На сьогодні в Україні не існує жодної державної правоохоронної програми протидії злочинності. Тому, зважаючи на складну криміногенну ситуацію в державі, Міністерству внутрішніх справ України як головному органу у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішніх справ щодо протидії злочинності та підтриманні належного правопорядку, відповідно до чинного законодавства України необхідно терміново ініціювати розроблення та прийняття Державної програми протидії злочинності на 2017–2020 роки та подати її для розгляду до Кабінету Міністрів України.

Як відомо, важливе значення для забезпечення ефективності діяльності державних органів влади має належна взаємодія. Першооснову ефективності такої взаємодії складають, з одного боку, чіткий розподіл та правове закріплення предметів ведення та зон відповідальності кожного із суб'єктів, а з другого, – визначення багатьох проблем, що потребують об'єднання їх зусиль, узгоджених та скоординованих дій щодо виконання спільних завдань. Порушення балансу між указаними складниками призводить до зниження відповідальності за стан справ на конкретному напрямі службової діяльності, перекладення її з одного на другого і, зрештою, – до послаблення службової активності у виконанні поставлених завдань.

Важливим фактором впливу на ефективність діяльності МВС (у тому числі управлінської) є морально-етичний. Цей чинник містить кілька елементів, а саме: професійну й правову культуру, моральність, етику. На жаль, правова культура й пов'язана з нею правосвідомість у сучасному суспільстві атакуються правовим нігілізмом. Кожний вид діяльності, кожна професія має власну мораль, що свідчить про зв'язок професіоналізму, професійної культури з моральністю. Професіоналізм, культура діяльності – це організованість, дисциплінованість, засвоєння наукових досягнень, оволодіння мистецтвом управління як окремою особою, так і колективом працівників.

Згідно з моральністю як нормою особистої чесності, публічна посада не повинна використовуватися для досягнення особистих корисливих цілей. Особливе місце в системі професійної етики посідає етика державного службовця, оскільки вона значною мірою характеризує відносини держави і громадянина. Кризовий стан

українського суспільства, уповільнений економічний розвиток, систематичні порушення дисципліни потребують належної професійної етики державних службовців, виховання їх особистих моральних і психологічних якостей. З метою зміцнення дисципліни та законності серед працівників МВС, безумовного забезпечення прав і свобод громадян, дотримання стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності працівників 28 квітня 2016 р. наказом МВС України № 326 були затверджені Правила етичної поведінки апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС (далі – Правила). Ці правила за змістом майже повністю відповідають Правилам етичної поведінки державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65, за винятком розділу III “Відповідальність за порушення Правил”, який у Правилах МВС взагалі відсутній. Проте, *по-перше*, Правила етичної поведінки державних службовців, затверджені постановою Кабінету Міністрів України, регулюють моральні засади діяльності державних службовців та полягають у дотриманні принципів етики державної служби, а Правила, затверджені наказом МВС, поширюються на працівників апарату МВС, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, серед яких не всі є державними службовцями, і деякі принципи етики, наприклад, політична нейтральність чи утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їх посадових осіб, можуть і не бути для них моральним обов’язком. *По-друге*, Правила крім перерахування принципів етики та їх визначення більше нічого не містять. Тому вважається, що назву “Правила етичної поведінки апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС” слід замінити на “Основні принципи етики державних службовців у системі МВС” шляхом внесення змін до наказу МВС України від 28 квітня 2016 р. № 326 та розробити Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, передбачивши в них призначення Правил, сферу її дії,

професійно-етичні правила поведінки працівників, запобігання проявам корупції тощо.

З урахуванням зазначеного вище та з метою вдосконалення законодавчої та відомчої нормативної бази з питань організації діяльності МВС в умовах реформування, крім попередньо запропонованого, вважаємо за необхідне:

- *прискорити прийняття проектів законів України:*

“Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України”, прийнятого Верховною Радою України у першому читанні 14 липня 2015 р.;

щодо створення служби детективів;

“Про Дисциплінарний статут Національної поліції України”, прийнятого Верховною Радою України у першому читанні 15 листопада 2016 р.;

“Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв’язку з реформуванням правоохоронних органів”;

- *розробити та схвалити окрему довгострокову державну програму протидії злочинності;*

- *розробити та внести зміни й доповнення до Закону України “Про адміністративні послуги” від 6 вересня 2012 р. та, відповідно, на основі цього слід поширити сферу дії вказаного Закону на суспільні відносини щодо набуття прав стосовно об’єктів, обмежених у цивільному обігу, зокрема, на набуття права на володіння й користування вогнепальною, пневматичною та холодною зброєю, пристроями для відстрілу патронів, споряджених металевими снарядами не смертельної дії, а також боєприпасами до зброї та вибуховими матеріалами) та прийняти проект Закону України “Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання”;*

- *з метою забезпечення контролю за діяльністю центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр внутрішніх справ, їх територіальних органів, Національної гвардії України, структурних підрозділів апарату МВС, його територіальних органів з надання сервісних послуг, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, слід затвердити наказом Міністерства внутрішніх справ України Інструкцію з організації та здійснення перевірок центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр внутрішніх*

справ, їх територіальних органів, Національної гвардії України, структурних підрозділів апарату МВС, його територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, розроблену Департаментом аналітичної роботи та організації управління МВС України;

• внести зміни та доповнення до Положення про Міністерство внутрішніх справ України з огляду на Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Національну гвардію України” щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України” від 24 грудня 2015 р. № 920-VIII, у тому числі які стосуються функцій Міністерства внутрішніх справ та Міністра:

а) доповнити пункт 4 підпунктами такого змісту:

“23^а) визначає перелік посад, які не можуть бути заміщені на військовій службі у Національній гвардії України іноземцями чи особами без громадянства;

24^а) тимчасово до визначення на законодавчому рівні іншого суб’єкта виконання відповідних функцій, а також під час дії воєнного стану забезпечує здійснення Національною гвардією України:

конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі, до Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, апеляційних судів із розгляду цивільних і кримінальних справ, місцевих загальних судів, перелік яких визначається Міністром внутрішніх справ України, та відповідних установ виконання покарань, попереднього ув’язнення (крім гауптвахт) та ізоляторів тимчасового тримання, а також охорону їх у залі суду;

конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі під час їх екстрадиції;

участь у розшуку, переслідуванні і затриманні осіб, взятих під варту, осіб, засуджених до позбавлення волі або арешту, які втекли з-під варти та затверджує Порядок організації виконання зазначених функцій, у тому числі порядок взяття та зняття з обслуговування Національною гвардією України судів, організації військових і спеціальних перевезень;

38^а) визначає норми належності, порядок обліку, експлуатації, технічного обслуговування, зберігання, списання, знищення спеціальних засобів, заходів безпеки під час користування Національною гвардією України;

38^б) забезпечує розроблення зразків спеціального одягу, взуття та спорядження військовослужбовців Національної гвардії України, засобів індивідуального захисту та інших предметів їх речового майна;

38^в) розробляє та затверджує Правила носіння військової форми одягу та зразки знаків розрізнення для військовослужбовців Національної гвардії України;

38^г) визначає норми забезпечення військовослужбовців Національної гвардії України військовою формою одягу, спеціальним одягом, взуттям та спорядженням, а також іншими предметами речового майна;

55^а) надає пропозиції щодо стандартів вищої освіти за кожною військовою спеціальністю, за якою здійснюється підготовка фахівців для Національної гвардії України”;

б) підпункт 10 пункту 11 викласти в такій редакції:

“10) утворює, реорганізовує і ліквідує оперативно-територіальні об’єднання Національної гвардії, їх органи військового управління, з’єднання, військові частини, навчальні військові частини, бази, заклади охорони здоров’я та установи Національної гвардії України в межах загальної чисельності та виділених коштів Державного бюджету України за погодженням із Президентом України”;

в) підпункт 14 пункту 11 викласти в такій редакції:

“14) затверджує Положення про органи військового управління оперативно-територіальних об’єднань Національної гвардії України, з’єднання, військові частини (підрозділи), навчальні військові частини (центри), статuti (положення) вищих військових навчальних закладів, баз, закладів охорони здоров’я та установ Національної гвардії України затверджуються Міністром внутрішніх справ України”;

г) пункт 11 доповнити підпунктами такого змісту:

“14^а) затверджує зразок службового посвідчення військово-службовця Національної гвардії України;

21^а) вносить Президентові України пропозиції стосовно кандидатури на посаду Командувача Національної гвардії України;

21^б) призначає на посаду за погодженням з Президентом України і звільняє з посади Керівників структурних підрозділів головного органу військового управління Національної гвардії України,

органів військового управління оперативно-територіальних об'єднань та вищих військових навчальних закладів Національної гвардії України;

21^в) погоджує призначення та звільнення з посад керівників військових частин (підрозділів) Національної гвардії України;

21^г) у разі звільнення командувача Національної гвардії України з посади до призначення іншої особи на цю посаду подає Президентові України пропозиції щодо кандидатури на призначення виконуючого обов'язки командувача Національної гвардії України”;

- розробити і затвердити наказом МВС України Інструкцію щодо аналітичної діяльності в системі МВС;

- внести зміни до Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, щодо приведення п. 1 цього положення у відповідність до Закону України “Про Національну поліцію”, зокрема:

“1. Основними завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

1) забезпечення публічної безпеки і порядку;

2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

3) протидії злочинності;

4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги”;

- з метою усунення множинності, скасування застарілих та таких, що не відповідають вимогам законодавства, розробити та затвердити нормативно-правові акти у сфері діяльності органів системи МВС. Зокрема внесенню змін або скасуванню підлягають такі накази МВС: “Про заходи щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 7 вересня 1993 р. № 706”; “Про затвердження Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії” від 18 жовтня 1993 р. № 642; “Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і вихолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими

чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів” від 21 серпня 1998 р № 622, від 24 травня 2013 р. № 504 та від 28 травня 2013 р. № 518 (останніми двома було затверджено інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг, що надавались підрозділами міліції громадської безпеки, та Державтоінспекцією МВС); “Про затвердження Інструкції про порядок здійснення підрозділами Державтоінспекції МВС державної реєстрації, перереєстрації та обліку транспортних засобів” від 11 серпня 2010 р. № 79; “Про затвердження Інструкції з організації функціонування криміналістичних обліків експертної служби МВС” від 10 вересня 2009 р. № 390, “Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України” від 11 листопада 2010 р. № 550 та ін.;

- з метою створення надійного, постійно діючого механізму обміну оперативною та стратегічною інформацією з різних сфер діяльності у системі МВС України, доцільно:

- налагодити постійно діючі канали обміну оперативною інформацією;

- розширити електронні інформаційні бази даних;

- визначити сфери та процедури взаємного узгодження рішень, що приймаються у системі МВС України;

- надавати постійну взаємну допомогу в забезпеченні особистої безпеки тощо;

- вирішити питання щодо підпорядкування патрульної поліції Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України, оскільки вона має ті самі завдання, що й превентивна поліція, зокрема: забезпечувати публічну безпеку і порядок, безпеку дорожнього руху тощо;

- з метою покращання роботи працівників органів з надання сервісних послуг МВС в умовах реформування МВС насамперед доцільно розробити вимоги до рівня професійної компетентності персоналу системи МВС, органів Національної поліції та Державної міграційної служби України, які є суб'єктами надання адміністративних послуг – фізичним та юридичним особам, та затвердити ці вимоги наказом МВС України. Головну увагу при цьому приділяти рівню кваліфікації, морально-етичним, психологічним та кому-

нікаційним якостям претендентів, належному рівню їх правосвідомості;

- здійснити перерахунок пенсії особам начальницького та рядового складу ОВС (міліції), які мають право на пенсійне забезпечення або одержують пенсію на умовах Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”.

На сьогодні реформування системи МВС триває. При цьому на передній план виходять питання, пов'язані з радикальними змінами в організації управління в системі МВС. Ця вимога стосується як рішучої кадрової реорганізації складу учасників управлінських відносин, так і здійснення конструктивних перетворень у структурі, етапів, періодів управлінського процесу (інформаційно-аналітична робота, вивчення завдань, прогнозування, планування, організація, коригування, облік і контроль). Реорганізуючи процес управління, необхідно стимулювати творчість, ініціативу, пошук нових, нестандартних способів і прийомів вирішення управлінських завдань і функцій. При цьому важливо, щоб втілення нових форм і методів управління здійснювалось не за рахунок механічного відкидання раніше існуючого, а з урахуванням надбаного досвіду і досягнень науки.

Подальше вдосконалення системи МВС вбачається у вирішенні таких завдань:

- розробка державної політики боротьби зі злочинністю;
- чітке визначення статусу структурних підрозділів;
- вивчення та запровадження позитивного досвіду;
- комплектування кадрів на конкурсній основі;
- пошук нестандартних форм координації діяльності органів та служб системи МВС;
- перегляд принципів управління та керівництва;
- надання можливості вияву індивідуальності;
- поліпшення морально-психологічного клімату в колективах служб та підрозділів;
- активне формування позитивного іміджу поліції, боротьба із професійною деформацією, підвищення рівня підготовки до практичної діяльності тощо.

Таким чином, функціонування МВС України в умовах динамічної зміни та невизначеного середовища вимагають пошуку

нових підходів до управлінської діяльності МВС України, орієнтованих на швидку адаптацію до сучасних умов. За результатами проведеного аналізу виділено позитивні та найбільш дієві аспекти функціонування систем МВС. Подальше їх залучення в практику діяльності МВС сприятиме удосконаленню управлінської діяльності Міністерства та підвищенню ефективності діяльності всіх органів, підконтрольних Міністрові внутрішніх справ України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”: Указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. Офіційний вісник України. 2016. № 26. Ст. 898.
2. Основы современного социального управления: теория и методология: учеб. пособие/под ред. В.Н. Иванова. М.: ОАО “НПО “Экономика”, 2000. 271 с.
3. Новик И.Б. Кибернетика: философские и социологические проблемы. М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1963. 206 с.
4. Веснин В.Р. Основы менеджмента: учебник. М.: Издательство “Триада, Лтд”, 1996. 384 с.
5. Государственное управление: основы теории и организации: учебник: в 2 т. Т. 1/под ред. В.А. Козбаненко . М.: Статут, 2002. 366 с.
6. Основы социального управления: учеб. пособие/А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев и др.; под ред. В.Н. Иванова. М.: Высш. шк., 2001. 271 с.
7. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник [для студ. юрид. вузов]. 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000. 528 с.
8. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Изд. 2-е, дополн. М.: Омега-Л, 2004. 301 с.
9. Державне управління: навч. посіб./кол. авт.; за ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання-Прес, 2003. 342 с.
10. Государственное и муниципальное управление: справочник/под ред.: Н.И. Глазуновой, Ю.М. Забродина, А.Г. Поршнева. М.: Магистр, 1997. 496 с.
11. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие. М.: ОАО “НПО “Экономика”, 2000. 302 с.
12. Государственное управление: основы теории и организации: учебник: в 2 т. Т. 1/под ред. В.А. Козбаненко . М.: Статут, 2002. 366 с.
13. Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М.: Юрист, 2004. 475 с.
14. Кинг У., Клиланд Д. Стратегическое планирование и хозяйственная политика: пер. с англ. М.: Прогресс, 1982. 400 с.
15. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. Офіційний вісник України . 2011. № 27. Ст. 1123.
16. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2008. 624 с. С. 540.
17. Административное право/под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2005. 703 с.
18. Бобров А.М. Понятие органов внутренних дел Российской Федерации. Вестник Челябинского гос. ун-та. 2010. № 9 (190). С. 90–92.
19. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк/ А.В. Борисов, М.Г. Детков, С.И. Кузьмин, А.Я. Малыгин и др. М.: Объединенная редакция МВД России, 1996. 464 с.
20. Советское административное право/под ред. В.М. Манохина. М.: Юридическая литература, 1977. 544 с.
21. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про Національну поліцію”: Закон України від 23 грудня 2015 р. № 901-VIII. Відом. Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 44.

22. Административное право (общая и особенная части): учеб. для студ. юрид. инст. и фак./под ред. А.Е. Лунева. М.: Юридическая литература, 1970. 600 с.
23. Забезпечення органами внутрішніх справ міжнародно-правових стандартів прав людини при охороні громадського порядку/відп. ред. Римаренко Ю.І., Кондратьєв Я.Ю., Шемшученко Ю.С. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 460 с.
24. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник/під заг. ред. І.П. Голосніченка та Я.Ю. Кондратьєва. Київ: Українська акад. внутр. справ, 1995. 177 с.
25. *Гущин В.В.* К концепции обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях//Сб. ГУООП МВД РФ. М., 1996. № 3. С. 27.
26. *Подолька А.М.* Правове регулювання охорони громадського порядку в Україні. Х.: ТД “Золота миля”, 2008. 540 с.
27. *Саманюк Э.В.* О соотношении понятий “общественная безопасность” и “общественный порядок”//Молодой ученый. 2014. № 3. С. 671–675.
28. *Гранин А.Ф.* Теоретические вопросы социалистической законности в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Киевская высшая школа МВД СССР. Киев, 1975. 471 с.
29. *Миндагулов А.Х., Туманов Г.А.* Политика, власть и управление в сфере правоохранительной деятельности//Проблемы теории и социологии управления органами внутренних дел: тр. Акад. М.: Академия МВД Российской Федерации, 1992. С. 29–33.
30. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: учебник/под ред. А.П. Коренева. М.: МЮИ МВД России, Изд-во “Щит-М”, 1997. 335 с.
31. Теорія управління в органах внутрішніх справ: навч. посіб./В.А. Ліпкан, О.Г. Циганов, О.В. Кузнецов та ін.; за ред. В.А. Ліпкана. К.: КНТ, 2007. 884 с.
32. Административное право/под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2005. 703 с.
33. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР//Відом. Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
34. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 10 січ. 2002 р. № 2925-III//Відом. Верховної Ради України. 2002. № 16. Ст. 115.
35. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1550-III//Відом. Верховної Ради України. 2000. № 23. Ст. 176.
36. *Малиновський В.Я.* Державне управління: навч. посіб./В.Я. Малиновський. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с. С. 513–514.
37. *Шаповал В.* Конституційний механізм державної влади в незалежній Україні: політико-правові проблеми організації виконавчої влади//Право України. 1997. № 1. С. 31–36.
38. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 берез. 1998 р. № 183/98-ВР//Відом. Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237.
39. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII//Відом. Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.

40. *Михеєнко Р.* Виконавча влада і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України//Право України. 2000. № 8. С. 24–28.
41. Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу: постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.16 № 330//Офіційний вісник України. 2014. № 99. Ст. 2870.
42. Органи державної влади України: монографія/за ред. В.Ф. Погорілка. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 592 с.
43. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3673-VI//Відом. Верховної Ради України. 2012. № 9. Ст. 64.
44. Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985; м. Страсбург//Офіційний вісник України. 2015. № 24. Ст. 718.
45. *Фрицький О.Ф.* Конституційне право України: підручник. К: Юрінком Інтер, 2002. 536 с.
46. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР//Відом. Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
47. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 черв. 2000 р. № 1835-III//Відом. Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
48. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2 жовт. 2012 р. № 5403-VI//Відом. Верховної Ради України. 2013. № 34–35. Ст. 458.
49. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III//Відом. Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254.
50. *Бевзенко В.М.* Управління природно-заповідним фондом України (організаційно-правові питання): монографія. Херсон: Айлант, 2005. 268 с.
51. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 24 квіт. 1996 р. № 456 (втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 218 від 21.03.2012) URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/456-96-%D0%BF/ed20120330>.
52. *Зозуля І.В.* Стан і шляхи реформування системи МВС України: тези до сучасного моменту//Форум права. 2012. № 1. С. 344–357 URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12>.
53. *Власюк Л., Корнієнко М.* Пора перетворити українську міліцію на цивільзовану поліцію європейської держави//Голос України. 2007. № 155. 1 вересня. С. 10.
54. Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України: інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу “Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ” 16 квіт. 2015 р. К.: Центр Разумкова, 2015. 56 с.
55. *Вербенський М.Г.* Актуальні проблеми реформування системи органів внутрішніх справ України та їх структурна перебудова//Реформування системи органів внутрішніх справ та євроатлантична інтеграція України: матеріали міжнар. наук. конф. з участю експертів держ. – учасн. НАТО/упоряд. Є.М. Бодюл. К.: УВПД ГШ МВС України, 2010. С. 5–11.

56. Питання реформування органів внутрішніх справ України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовт. 2014 р. № 1118-р// Офіційний вісник України. 2014. № 96. Ст. 2767.
57. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України URL: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/.../publish/article/1221365>.
58. Угода про Коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна”: Угода, Регламент від 27.11.2014. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
59. Глава держави ветував Закон “Про органи внутрішніх справ”/Офіційне інтернет-представництво Президента України від 7 серпня 2015 р. URL: <http://www.president.gov.ua>.
60. Пропозиції Президента до Закону “Про органи внутрішніх справ” (реєстраційний № 2561 від 6 квітня 2015 року) (Текст, підписаний Головою Верховної Ради України 14.07.2015) URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
61. Рада скасувала закон про органи внутрішніх справ. URL: <http://www.rbc.ua/ukr/news/rada-otmenila-zakon-organah-vnutrennih-del-1453802555.html>.
62. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постановка Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 878// Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2972.
63. *Гаврада І.* Цензура як прояв недемократичності державної політики України у сфері засобів масової інформації. Політичний менеджмент. 2006. № 5. С. 95-106.
64. Управління внутрішніми справами. Адміністративне право України. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-7941.html>.
65. *Смирнов Ю.О.* Проблеми управлінської діяльності органів внутрішніх справ за надзвичайних ситуацій. URL: http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2002_3/smirnov.htm.
66. *Мартинов М.Д.* Сучасні проблеми організації діяльності органів внутрішніх справ України та шляхи їх вирішення. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10mmdsiv.pdf>.
67. Реформа системи органів внутрішніх справ: аналіз державних рішень. Міжнародний центр перспективних досліджень. URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/17_11_reforma_mvs_s.pdf.
68. *Зозуля І.В.* Теорія і практика реформування системи МВС України: [монографія]. Х.: Харків юридичний, 2008. 480 с.
69. *Зозуля І.В.* Європейська модель поліції (міліції) як мета у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід//Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2008. № 19. С. 177-189.
70. Про затвердження Стратегії інтеграції України в Європейський Союз: Указ Президента України від 11 черв. 1998 р. № 615/98//Офіційний вісник України. 1998. № 24. Ст. 870.
71. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів”: Указ Президента України від 8 квіт. 2008 р. № 311/2008//Офіційний вісник України. 2008. № 27. Ст. 838.
72. Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України: Указ Президента України від 20 берез. 2008 р. № 245// Офіційний вісник України. 2008. № 8. Ст. 405.

73. Парламентські слухання 5 жовтня 2011 року “Реформування органів системи Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів”. URL: http://rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski_slukhannya/44614.html.

74. Стратегія сталого розвитку “Україна–2020”. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/print14337602109729841>.

75. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ. URL: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221414>.

76. Органи внутрішніх справ України: кількість і склад. URL: <https://www.slovovidilo.ua/2016/10/03/infografika/pravo/orhany-vnutrishnix-sprav-ukrayiny-kilkist-i-sklad>.

77. Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів: постанова Кабінету Міністрів України від 5 квіт. 2014 р. № 85//Офіційний вісник України. 2014. № 29. Ст. 814.

78. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 401//Офіційний вісник України. 2014. № 72. Ст. 2026.

79. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII//Відом. Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.

80. Про утворення територіального органу Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовт. 2015 р. № 831//Офіційний вісник України. 2015. № 84. Ст. 2811.

81. Про деякі особливості грошового забезпечення поліцейських Департаменту кіберполіції Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовт. 2015 р. № 832//Офіційний вісник України. 2015. № 84. Ст. 2812.

82. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовт. 2015 р. № 834//Офіційний вісник України. 2015. № 84. Ст. 2814.

83. Про утворення територіального органу Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 886//Офіційний вісник України. 2015. № 90. Ст. 3021.

84. Про утворення територіального органу Національної поліції : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 887//Офіційний вісник України. 2015. № 90. Ст. 3022.

85. Про утворення територіального органу Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовт. 2015 р. № 830//Офіційний вісник України. 2015. № 84. Ст. 2810.

86. Що встигла зробити Хатія Деканоїдзе. URL: http://espresso.tv/article/2016/11/14/ne_selfi_yedynumu_scho_zalyshyla_po_sobi_dekanoidze.

87. Як змінився стан криміногенної ситуації в Україні протягом 2016 року (у порівнянні з 2013–2015 роками)? URL: <http://baganets.com/blogs-baganets/jak-zm-nivnsja-stan-krim-nogенno-situac-v.html>.

88. Антикорупційна програма Міністерства внутрішніх справ України на 2017 рік: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 лют. 2017 р.

- № 169. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/232_Zapobigannya_korupcii_Antikorupciyna_programa_MVS_ta_informaciya_pro_rezultati_ii_vikonannya.htm.
89. Уровень преступности в Украине вырос на 30–40 %, – Аваков. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/ukraine-prestupnost-budet-rasti-blizhayshe-1476953908.html>.
90. Генеральна прокуратура України. Статистична інформація. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
92. В Україні різко зросла кількість ДТП: аварій стало більше через п'яниця і дефіцит копів. URL: <http://www.segodnya.ua>.
93. Генпрокурор Луценко: криміногенна ситуація в Україні є дуже гострою. URL: <http://www.unn.com.ua/>.
94. Правоохоронці та викриття злочинців: хто кого? URL: <http://baganets.com/blogs-baganets/pravoohoronci-ta-vikrittja-zlochinc-v-hto.html>.
95. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей: Закон України від 23 груд. 2015 р. № 901-VIII. Відом. Верховної Ради . 2016. № 3. Ст. 31.
96. Про Національну поліцію: Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. Відом. Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
97. *Заяць Н.* Держава і соціальний захист громадян//Право України. 1999. № 9. С. 27.
98. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник/ за ред. Ю.Ф. Кравченка. К. : НАВСУ, 1999. 702 с.
99. *Козлов Ю.М.* Государственное управленческое и административное право. М., 1978. С. 30–38.
100. *Савченко Л.А.* Правові проблеми фінансового контролю в Україні: монографія. Ірпінь: Акад. держ. податкової служби України, 2001. 407 с.
101. Державне управління: теорія і практика/за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
102. Советский энциклопедический словарь. М., 1990. С. 1453.
103. *Васильев І.О.* Інформаційно-аналітична робота – основа управлінських рішень//Бюл. обміну досвідом роботи МВС України. К., 2008. № 174. С. 58–63.
104. *Медицький І.Б.* Деякі підходи до розуміння причин і умов злочинності//Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: зб. наук. ст. Івано-Франківськ, 2002. Вип. ІХ. С. 129–133.
105. *Шакун В.І.* Урбанізація і злочинність в Україні: автореф. дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.08/Національна юрид. акад. ім. Я. Мудрого. Харків, 1996. 56 с.
106. Словарь иностранных слов/под ред. В.В. Пчелкиной. М.: Рус. яз., 1988. 445 с. С. 256.
107. *Гарашук В.М.* Контроль і нагляд у державному управлінні: навч. посіб. Х.: Національна юрид. акад. України, 1999. 55 с.
108. Юридична енциклопедія в 6 т./редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. К.: Видавництво “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана. 2001. Т. 3. 789 с.
109. Словарь иностранных слов. 18-е изд., стер. М.: Русский язык, 1989. 624 с.

110. Юридический энциклопедический словарь/гл. ред. А. Сухарев; редкол. И.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.И. Миньковский и др. М.: Советская энциклопедия, 1984. 415 с.
111. *Горшенев В.М., Шахов И.Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература. 1987. 176 с.
112. *Суйц В.П.* Внутрипроизводственный контроль. М.: Финансы и статистика, 1987. 224 с.
113. *Петров Э.И., Марченко Р.Н., Баранова Л.В.* Криминологическая характеристика и предупреждение экономических преступлений: учеб. пособие. М.: Акад. МВД России, 1995. 223 с.
114. *Зверенчук Л.Ф., Гуральник Я.И.* и др. Контроль и ревизия в строительстве. М.: Финансы и статистика, 1989. 217 с.
115. *Афанасьев В.Г.* Человек в управлении обществом. М.: Политиздат, 1977. 125 с.
116. *Чистяков П.М.* Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя: Запорізь. держ. ун-т, 2004. 198 с.
117. Если верить официальным данным, никакого роста преступности в этом году не было – юрист Маляр. URL: http://protokol.com.ua/ua/esli_verit_ofitsialnim_dannim_nikakogo_rosta_prestupnosti_v_etom_godu_ne_bilo_yurist_malyar/.
118. Теория государственно-правовой организации/под ред. Е.Б. Кубко. К. : Юринком, 2009. 592 с.
119. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник/під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. К.: Укр. акад. внутр. справ, 1995. 177 с.
120. Научная организация управления органами внутренних дел/под ред. Г.В. Зуйкова. М. : Акад. МВД СССР, 1984. 313 с.
121. Управленческие процедуры/отв. ред. В.М. Лазарев. М. : Наука, 1988. 271 с.
122. *Афанасьев В.Г.* Системность и общество. М.: Прогресс, 1980. 252 с.
123. *Клюев О.М.* Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Х., 2010. 422 с.
124. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности/под ред. В.Г. Малкова. М.: Акад. МВД СССР, 1990. 321 с.
125. *Юсутов В.А.* Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрид. л-ра, 1979. 136 с.
126. *Керженцев П. М.* Принципы организации. Избранные произведения. М.: Экономика, 1968. 339 с.
127. *Мангутов И.С., Уманский Л.И.* Организатор и организаторская деятельность. – Л.: ЛГУ, 1975. 185 с.
128. Научная организация управления в аппаратах милиции/под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юрид. л-ра, 1975. 243 с.
129. Философский энциклопедический словарь/под ред. П.Н. Федосеева, С.М. Ковалева. М.: Советская энцикл., 1980. 672 с.
130. *Полищук А.Д.* Понятие взаимодействия милиции и добровольных дружин в охране общественного порядка: учеб. пособие. К.: Наукова думка, 1982. 44 с.

131. *Кулик В.П.* Методология правоотношений. М.: Вако, 2009. 421 с.
132. *Философский энциклопедический словарь/за ред. С.М. Ковалева, В.Г. Панова, П.Н. Федосеева.* М.: Советская энцикл., 1983. 840 с.
133. *Юридический энциклопедический словарь/под ред. А.Я. Сухарева.* М.: Советская энцикл., 1987. 528 с.
134. *Малюткин В.А.* Организация взаимодействия подразделений органов внутренних дел в осуществлении профилактики преступлений: лекция № 13/ под ред. Г.А. Аванесова. М.: РИО МВД СССР, 1976. 447 с.
135. *Українська радянська енциклопедія.* Головна редакція української радянської енциклопедії: у 12 т./редкол.: М.П. Бажан (голова) [та ін.]. – К.: УРЕ. 2-ге вид. К., 1978. Т. 2. С. 213.
136. *Великий тлумачний словник сучасної української мови/уклад. В.Т. Бусел [та ін.].* К.; Ірпінь : ВТ “Перун”, 2003. 1440 с.
137. *Філософський енциклопедичний словник/ред.-упоряд. В.І. Шинкарук.* К.: Абрис, 2002. 742 с.
138. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України. Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
139. *Колтаков В.К.* Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
140. *Основы управления в органах внутренних дел: учебник/под ред. проф. А.П. Коренева.* М.: МЮИ МВД России, изд-во “Щит -М”, 1999. 356 с.
141. *Паньонко І.М.* Основы управління в органах внутрішніх справ: навч. посіб. Львів, 1998. 132 с.
142. *Назар Ю.С.* Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07: адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право. Львів, 2006. 188 с.
143. *Бандурка О.М.* Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : [монографія]. Х.: Скорпион ЛТД, 2012. 780 с.
144. *Гаврилюк Т.Д.* Адміністративно-правові засади співпраці міліції (поліції) з населенням: європейський досвід: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Національна акад. внутр. справ. К., 2011. С. 11.
145. *Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ: загальна частина: [підручник]/[за ред. В.В. Коваленка, Ю.І. Римаренко, В.І. Олефір].* 2-е вид. К.: Директ Лайн, 2012. 816 с.
146. *Колтаков В.К.* Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка: [учеб пособие]. К., 1993. 80 с.
147. *Керженцев П.М.* Принципы организации. Избранные произведения. М.: Экономика, 1968. 464 с.
148. *Хомишин І.Ю.* Адміністративно-правові аспекти вдосконалення співпраці ОВС та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення правопорядку. Львів, 2010. 198 с.
149. *Козлов Ю.М.* Координация в управлении народным хозяйством СССР. М.: Изд-во МГУ, 1976. 216 с.
150. *Лунев А.Е.* Координация в государственном управлении//Советское государство и право. 1971. №11. С. 27–33.

151. *Заритов З.С.* Профилактическая функция следственных подразделений органов внутренних дел. Томск, 1980. 84 с.
152. *Васильева О.М.* Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами//Вопросы взаимодействия с общественностью. М., 1977. С. 98–104.
153. *Нижник Н.Р.* Види державно-управлінських відносин//Державне управління: теорія і практика. К., 1998. 324 с.
154. *Коренев А.П.* Административное право России. М., 2007. 278 с.
155. *Тулінова Т.С.* Децентралізація державного управління як фактор поліпшення взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування//Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих учених: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Донецьк, 25 лютого 2011 р.). С. 192–194.
156. *Сидоренко В.С.* Управленческие правоотношения. М.: Академия МВД СССР, 1972. 87 с.
157. *Литвин І.І.* Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07: адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ірпінь, 2010. 20 с.
158. *Сорокин П.А.* Человек. Цивилизация. Общество. М.: Изд-во политической литературы, 1992. 542 с.
159. *Громов И.А., Мацкевич А.Ю.* Современная западная социология. СПб.: Ольга, 2009. 244 с.
160. *Вебер М.* Избранные произведения; пер. с нем. М.: Прогресс, 1990. 805 с.
161. *Яковлев А.М.* Теоретические проблемы социологии права//Проблемы социологии права. 1980. Вып. 1. С. 26–34.
162. *Шванков В.М.* Основы координации и взаимодействия в ОВД. М.: Акад. МВД СССР, 1978. 174 с.
163. *Малая Сов. Энциклопедия/3-е изд. Т. 2. М.: Советская энциклопедия, 1958. 785 с.*
164. *Аксенов А.А.* Организация взаимодействия в органах внутренних дел как функция управления: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Акад. МВД СССР. М., 1974. 24 с.
165. *Сущенко В.Д., Присяжний С.В., Коваленко О.І.* Сучасний процес управління в ОВС. К.: НАВС України, 1999. 352 с.
166. *Бородин С.В.* Основы охраны общественного порядка. М.: Академия, 2010. 321 с.
167. *Грохольський В.Л., Платіка В.П., Продайко С.В., Соломко В.Є.* Організаційно-правові засади боротьби з крадіжками вантажів на об'єктах залізничного транспорту. Одеса: ОЮІ НУВС. 2003. 170 с.
168. *Курашвілі Б.П.* О понятии административного договора//Договорные формы управления: постановка проблемы и пути ее решения: сб. науч. тр. М., 1981. С. 97–104.
169. *Тулінова Т.С.* Основні форми взаємодії органів внутрішніх справ із державними органами з профілактики правопорушень//Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих вчених: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Донецьк, 24 лют. 2012 р.). Донецьк: ДЮІ ЛДУВС ім. Дідоренка, 2012. Ч. 2. С. 71–73.

170. *Пахомов І.В.* Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні//Право України. 1997. № 12. С. 18–19.
171. *Вильямский В.С.* Совершенствование организации деятельности аппарата местных Советов. Ростов, 1986. 432 с.
172. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит. 1972. 367 с.
173. *Основин В.С.* Городской Совет – орган социального управления. М., 1983. 345 с.
174. *Токвиль А.* Демократия в Америке. М., 1992. 565 с.
175. *Фрицкий О.Ф.* Местные Советы и управление (организационно-правовые проблемы): автореф. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Институт государства и права АН УССР. К., 1978. 35 с.
176. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М., 1997. 258 с.
177. *Цветков В.В.* Підвищення ефективності державного управління – важлива мета його реформування//Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. К., 1996. С. 131–138.
178. *Кубко Є.Б.* Теорія організації і структури державного управління//Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. К., 1996. С. 61–68.
179. *Сиренко В.Ф.* Интерес в системе основных институтов советского государственного управления. К., 1982. С. 35.
180. Державне управління: навч. посіб./А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Расіна, Л.Ю. Гордіно; за ред. А.Ф. Мельник. 2-ге вид., випр. і доп. К.: Знання, 2004. 342 с.
181. Міліція України: історичний нарис, портрети, події/за заг. ред. Ю.О. Смирнова. К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002. 888 с. + 24 с. кол. вкл.
182. *Курицын В.М., Мулукаев Р.С., Коряков В.П.* (сост.) История полиции дореволюционной России (Сборник документов и материалов по истории государства и права) : Учебное пособие. М.: Московская высшая школа милиции. М., 1981. 78 с.
183. Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк. М., 1996. – 464 с.
184. *Михайленко П.П., Кондратьев Я.Ю.* Історія міліції України у документах і матеріалах: у 3-х т. К.: Генеза, 1997. Т. 1: 1917–1925. 504 с.: іл.
185. Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали (‘1917–2017 рр.): в 3-х т. Т. 1. Міністерство внутрішніх справ за доби УНР та Української Держави (1917–1920 рр.)/авт. кол. М.Г. Вербеньський, О.Н. Ярмиш, Т.О. Проценко, В.М. Чисніков та ін.; за заг. ред. В.Ю. Захарченка. К., 2012. 686 с.
186. Гетьманат Павла Скоропадського (29 квітня 1918 – 26 грудня 1918). URL: <http://istoryk.in.ua/getmanat-pavla-skoropadskogo-29-kvitnya-1918-26-grudnya-1918/>.
187. Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали (‘1917–2017 рр.): у 6 т./авт. кол. М.Г. Вербеньський, О.Н. Ярмиш, Т.О. Проценко, В.О. Криволапчук, В.М. Чисніков та ін.; за заг. ред. А.Б. Авакова. К.: ДНДІ МВС України, 2012. Т. 2: Народне секретарство – Народний комісаріат внутрішніх справ радянської України (грудень 1917 р. – травень 1922 р.). Х.: Мачулин, 2014. 948 с.

188. Формування в Україні радянської міліції. URL: http://pidruchniki.com/1587040345592/pravo/formuvannya_ukrayini_radyanskoyi_militsiyi.
189. ЦДАВО України, ф. 3690, Державний контроль УНР, оп. 1, спр. 17, арк. 102.
190. Від Державної служби охорони до поліції охорони: від витоків до сьогодення. URL: <https://www.guard.np.gov.ua/istorija>.
191. Коцан І.Д. Міліція харківщини у 1917–1930 рр.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. ХНУВС. Х., 2003. 18 с.
192. Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали ('1917–2017 рр.): у 6 т./авт. кол. М.Г. Вербенський, О.Н. Ярмиш, Т.О. Проценко, В.О. Криволапчук, В.М. Чисніков, Т.А. Плугатар, В.А. Довбня, О.В. Кожухар; за заг. ред. А.Б. Авакова. К., 2015. Т. 3: Народний комісаріат внутрішніх справ Української СРР (грудень 1922 р. – грудень 1930 р.) Х.: Мачулін, 2015. 940 с.
193. Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали ('1917–2017 рр.): у 6 т./авт. кол. М.Г. Вербенський, О.Н. Ярмиш, Т.О. Проценко, В.О. Криволапчук, В.М. Чисніков, Т.А. Плугатар, В.А. Довбня, О.В. Кожухар, О.В. Пристайко, В.А. Золотарьов; за заг. ред. А.Б. Авакова. К., 2015. Т. 4: Народний комісаріат внутрішніх справ України, зміна статусу, правових основ, основні напрями діяльності (грудень 1930 р. – 21 червня 1941 р.) Х.: Мачулін, 2015. 946 с.,іл., бібл.
194. Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали ('1917–2017 рр.): у 6 т./авт. кол. М.Г. Вербенський, О.Н. Ярмиш, Т.О. Проценко, В.О. Криволапчук, В.В. Ткаченко, В.М. Чисніков, Т.А. Плугатар, В.А. Довбня, О.В. Кожухар, О.В. Пристайко, В.А. Золотарьов; за заг. ред. А.Б. Авакова. К., 2016. Т. 5: НКВС – МВС радянської України в Другій світовій війні та в повоєнний період сталінської диктатури (22 червня 1941 р. – 5 березня 1953 р.). Х.: Мачулін, 2016. 980 с., іл., бібл.
195. Из истории милиции Советской Украины/под ред. П.П. Михайленко. К., 1965. 400 с.
196. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р./Відом. Верховної Ради УРСР. 1991. № 4. Ст. 20.
197. Про Національне центральне бюро Інтерполу: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 р. № 220. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/220-93-%D0%BF/card6#Public>.
198. Про внесення змін і доповнень до статті 7 Закону України “Про міліцію”: Закон України від 28 черв. 1994 р. № 62/94-ВР//Відом. Верховної Ради України. 1994. № 26. Ст. 216.
199. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України від 24 січ. 1995 р. № 20/95-ВР//Відом. Верховної Ради України. 1995. № 6. Ст. 35.
200. Про створення кримінальної міліції у справах неповнолітніх: постанова Кабінету Міністрів України від 8 лип. 1995 р. №502//Офіційний вісник України. 2003. № 40. Ст. 2111.
201. Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України: Указ Президент України від 19 лип. 2005 р. № 1109/2005//Офіційний вісник України. 2005. № 29. Ст. 1701.

202. Про створення патрульної служби МВС України та реорганізацію дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції: наказ МВС України від 28 лют. 2006 р. № 214. К., 2006. 12 с.
203. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ: Закон України від 12 лют. 2015 р. № 193-VIII//Відом. Верховної Ради України. 2015. № 21. Ст. 134.
204. Великий глумачний словник сучасної української мови/уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2002. 1440 с.
205. Методика функціонального обстеження МВС України, його органів, підрозділів та організацій: методика/Т.О. Проценко, І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов, П.П. Кульчицький, І.В. Бойко; за заг. ред. І.П. Голосніченка. К.: ДНДІ МВС України, 2009. 36 с.
206. Про Національну гвардію України: Закон України від 13 берез. 2014 р. № 876-VII//Відом. Верховної Ради України. 2014. № 17. Ст. 594.
207. Кодекс законів про працю України від 10 груд. 1971 р. № 322-VII//Відом. Верховної Ради УРСР. 1971. № 50. Ст. 375.
208. *Шопіна І.М.* Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: монографія. К.: “МП Леся”, 2011. 426 с.
209. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VI//Відом. Верховної Ради України. 2014. № 75. Ст. 2021.
210. *Глуценко С.В.* До питання про конституційно-правовий статус державного органу//Адвокат. 2012. № 6 (141). С. 28–33.
211. Великий глумачний словник сучасної української мови/уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ–Ірпінь, 2005. 1728 с.
212. Юридична енциклопедія: в 6 т./редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: “Укр. енцикл.”, 1998. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.
213. *Крупнова Л.В.* Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2008. 177 с.
214. *Кучинский В.А.* Личность, свобода, право. М.: Юрид. лит., 1978. 208 с.
215. Державна політика: підручник/під ред. Ю.В. Ковбасюк, К.О. Вашенко, Ю.П. Сурміна [та ін.]. К.: НАДУ. 2014. 448 с.
216. *Голосніченко Д.І.* Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування: монографія. К.: Видавець Голосніченко А.М. (Г.А.М.), 2009. 356 с.
217. Про Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України, на період до 2005 року: Указ Президента України від 16 листоп. 2000 р. № 1241/2000//Офіційний вісник України. 2010. № 6. Ст. 233.
218. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квіт. 2003 р. № 661-IV//Офіційний вісник України. 2003. № 17. Ст. 740.
219. Нова модель МВС набуває чітких обрисів, або якою буде міліція в недалекому майбутньому//Іменем Закону. 2006. № 32. С. 6–8.
220. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24 груд. 2012 р. № 726/2012//Офіційний вісник України. 2012. № 99. Ст. 3998.

221. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовт. 2014 р. № 533//Офіційний вісник України. 2014. № 85. Ст. 2390.

222. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16 груд. 2015 р. № 1052//Офіційний вісник України. 2015. № 102. Ст. 3514.

223. Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 27 січ. 2003 р. № 47/2003//Офіційний вісник України. 2003. № 5. Ст. 174.

224. Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року: Указ Президента України від 19 груд. 2003 р. № 1467/2003//Офіційний вісник України. 2003. № 52. Ст. 2759.

225. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010//Офіційний вісник України. 2010. № 94. Ст. 3334.

227. Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 25 квіт. 2014 р. № 120//Офіційний вісник України. 2014. № 35. Ст. 931.

228. Питання Державної міграційної служби України: Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 405/2011//Офіційний вісник України. 2011. № 29. Ст. 1239.

229. Про затвердження Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовт. 1994 р. № 700 (втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 1968 від 25.12.2002). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/700-94-%D0%BF>.

230. Национальная жандармерия Франции / Материал из Википедии – свободной энциклопедии. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki>.

231. Про розформування Національної гвардії України: Закон України від 11 січ. 2000 р. № 1363-XIV//Офіційний вісник України. 2000. № 5. Ст. 142.

232. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 26 берез. 1992 р. № 2235-XII (втратив чинність на підставі Закону № 876-VII від 13.03.2014)//Відом. Верховної Ради України. 1992. № 29. Ст. 397.

233. Про оборону України: Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-XII//Відом. Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106.

234. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV//Відом. Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.

235. Циганов О.Г. Правоохоронна діяльність та правоохоронні органи: сучасні підходи до визначення сутності й змісту//Вісник Луган. ДУВС імені Е.О. Дідоренка. 2015. Вип. № 3 (71). С. 314–323.

236. Бабінова О.О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. К., 2006. 232 с.

237. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: постанова Кабінету

Міністрів України від 25 трав. 2011 р. № 563. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF>.

238. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25 листоп. 2016 р. № 1250. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1682-16>.

239. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 877. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.

240. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку: Закон України від 10 серп. 2016 р. № 773. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16>.

241. Про державний кордон: Закон України від 4 листоп. 1991 р. № 1777-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.

242. Про затвердження Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 квіт. 2016 р. № 311. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0719-16>.

243. Про затвердження Порядку дій посадових осіб Державної прикордонної служби у разі виявлення в пунктах пропуску через державний кордон України осіб, стосовно яких є доручення правоохоронних і розвідувальних органів, та порядок взаємодії органів охорони державного кордону з правоохоронними і розвідувальними органами: наказ Адміністрації Держприкордонслужби від 9 черв. 2011 р. № 412. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0972-11>.

244. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між посадовими особами підрозділів Державної прикордонної служби України та територіальних органів Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в місцях значного скупчення транспортних засобів перед пунктами пропуску через державний кордон України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16 лют. 2017 р. № 128. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0346-17>.

245. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 360. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>.

246. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 серп. 2016 р. № 859. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1254-16>.

247. Про Правила дорожнього руху: постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовт. 2001 р. № 1306. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF/page>.

248. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку уведення

правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31 жовт. 2016 р. № 1129. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0085-17>.

249. Питання організації діяльності міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади в регіонах: постанова Кабінету Міністрів України від 26 трав. 2010 р. № 362. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/362-2010-%D0%BF>.

250. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи в сфері протидії торгівлі людьми: постанова Кабінету Міністрів України від 22 серп. 2012 р. № 783. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/783-2012-%D0%BF>.

251. Про організацію взаємодії підрозділів Експертної служби МВС із територіальними органами з надання сервісних послуг МВС: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18 січ. 2016 р. № 28. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0204-16>.

252. Про затвердження Порядку взаємодії територіальних органів та підрозділів Національної поліції України під час організації охорони об'єктів органами поліції охорони: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 8 листоп. 2016 р. № 1175. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1574-16>.

253. Про затвердження Порядку взаємодії органів виконавчої влади з питань захисту державних інформаційних ресурсів в інформаційних та телекомунікаційних системах: постанова Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2002 р. № 1772. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1772-2002-%D0%BF>.

254. Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2012 р. № 670. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/670-2012-%D0%BF>.

255. Про затвердження Порядку організації доступу до інформаційних ресурсів під час інформаційної взаємодії між Міністерством внутрішніх справ України, Державною міграційною службою України та Державною прикордонною службою України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 26 верес. 2013 р. № 920. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1771-13>.

256. Про затвердження Інструкції про порядок взаємного використання систем відеоспостереження Служби безпеки України, Управління державної охорони України, Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України: наказ Служби безпеки України, Управління державної охорони України, Міністерства внутрішніх справ України від 12 верес. 2016 р. № 475/265/917. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1292-16>.

257. Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. М.: Юрид. лит., 1997. С. 64–85.

258. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV//Відом. Верховної Ради України. 2004. № 50. Ст. 540.

259. *Узунова О.В.* Міжнародно-правові договори України як джерела кримінально-процесуального права: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 “кримінальний процес і криміналістика; судова експертиза”. К., 2008. 18 с.

260. Загальна декларація прав людини: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовт. 1973 р. № 2148, (ратифіковано як один із

- документів Міжнародного пакету)//Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 3103.
261. Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1950 р, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 лип. 1997 р. № 475/97-ВР//Відом. Верховної Ради України. 1997. № 40. Ст. 263.
262. Кодекс поведінки службовців органів правопорядку: резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17 груд. 1979 р. URL: http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/PS_05_4_2001.pdf.
263. Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи “Про Європейський кодекс поліцейської етики”: ухвалена Комітетом міністрів 19 верес. 2001 р. на 765-му засіданні заступників міністрів. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.
264. Уголовно-процесуальний кодекс України: научно-практ. комент./ под общ. ред. В.Т. Маляренко, Ю.П. Алена. Х.: ООО “Одиссей”, 2005. 968 с.
265. *Пуць С.Т.* Проблемні аспекти правового регулювання міжнародного співробітництва правоохоронних органів України у сфері протидії транснаціональному наркобізнесу//Міжнародне співробітництво у сфері протидії незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.: 3–4 листоп. 2006 р. Дніпропетровськ: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. 2007. С. 160–163.
266. *Галаван З.С.* Функціонування системи досудового слідства у державах – членах Європейського Союзу. URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/soc_gum/Pubpr/2012_3/Galavan.pdf.
267. *Зозуля Є.В.* Нормативно-правове та організаційне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України у сфері протидії тероризму: історико-правові аспекти//Науковий вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ. 2015. № 2. С. 42–50.
268. Про ратифікацію Європейської конвенції про боротьбу з тероризмом: Закон України від 17 січ. 2002 р. № 2990-III//Офіційний вісник України. № 6. Ст. 229.
269. Про ратифікацію Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму: Закон України від 12 верес. 2002 р. № 149-IV//Відом. Верховної Ради України. 2002. № 43. Ст. 316.
270. Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом / ООН/ /Конвенція: міжнар. документ від 15 груд. 1997 р.; Резолюція 46/164 Генеральної Асамблеї ООН. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU97483.html.
271. Іноземний досвід протидії тероризму: висновки для України. Аналітична записка; Інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2446/>.
272. Законодательство о незаконном обороте наркотиков. СПб., 1998. С. 52–91.
273. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: сб. документов/сост. В.С. Овчинский. М.: ИНФА-М, 2010. 640 с.
274. Обжалование действий милиции. URL: <http://www.khpg.org/index.php?id=1411470323http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/ru/publish/article/699597>.

275. Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань, ратифікований постановою Верховної Ради України від 14 лип. 1993 р. № 3379-XII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/616_208.

276. Про ратифікацію Договору між Україною та Словацькою Республікою про спільний державний кордон: Закон України від 15 лип. 1994 р. № 113/94-ВР//Відом. Верховної Ради України. 1994. № 33. Ст. 303.

277. Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою, ратифікований постановою Верховної Ради України від 1 лип. 1992 р. № 2527-XII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/348_004.

278. Угода про створення Співдружності Незалежних Держав від 8 груд. 1991 р./Угоду із застереженнями ратифіковано Постановою Верховної Ради України № 1958-XII від 10 груд. 1991 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ua/MU91039R.html.

279. Про правонаступництво України: Закон України від 12 верес. 1991 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1543-12>.

280. Про ратифікацію Договору між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон: Закон України від 18 лип. 1997 р. № 491/97-ВР//Офіційний вісник України. 2013. № 66. Ст. 2430.

281. Про ратифікацію Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон та Додаткового протоколу до Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон щодо передачі у власність Україні ділянки автомобільної дороги Одеса – Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельної ділянки, по якій вона проходить, і режиму їх експлуатації: Закон України від 6 квіт. 2000 р. № 1633-III//Відом. Верховної Ради України. 2000. № 25. Ст. 201.

282. Договір між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон від 28 січня 2003 року. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

283. Угода між Україною і Російською Федерацією про демаркацію українсько-російського державного кордону від 17 травня 2010 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643_365.

284. Договір між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки від 24 грудня 2003 року. URL: http://www.uazakon.com/documents/date_1g/pg_inwxyg.htm.

285. Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей від 18 грудня 1990 року № 45/158. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

286. Беженцы: убежище в Европе. Женева: УВКБ ООН, 1995. 152 с.

287. *Загоруйко Ю.* Спекотне літо в Севільї (Проблеми імміграції та прийому нових членів до ЄС: за підсумками Севільського саміту)//Дзеркало тижня. 2002. № 24. С. 5.

288. 13-ий Конгрес Організації Об'єднаних Націй щодо попередження злочинності і кримінального правосуддя (Доха, 12–19 квіт. 2015 р.). URL: <http://www.un.org/ru/events/crimecongress2015/about.shtml>.

289. *Бандурка О.М.* Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України: [монографія]. Х.: Національний ун-т внутр. справ, 2004. 780 с.

290. Білоконь М.В. Поліція Сполучених штатів Америки: сучасний стан та тенденції розвитку//Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2004. № 2. С. 9–13.
291. Centralizacja a decentralizacja//Gazeta policyjna. 2003. № 48.
292. Калюжный С.М. Правоохранительная деятельность в зарубежных странах. М.: ИНИОН, 1991. 345 с.
293. Антонов И.П. Полиция Германии: История и современность. М., 2000. 144 с.
294. OSCE POLIS/Правоохоронні органи держав-учасників і партнерів. URL: <http://polis.osce.org/countries>.
295. Бельсон Я.М. Полиция “свободного” общества. М.: Юрид. лит., 1984. 173 с.
296. Дерюжинский В.Ф. Полицейське право. 1917. 354 с.
297. Губанов А.В. Полиция зарубежных стран: организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. М.: МАЭП, 1999. 286 с.
298. Герасимов А.П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции. М.: Акад. МВД РФ, 1992. 125 с.
299. Підготовка поліцейських кадрів Франції. URL: www.akadmvd.uz/bsbl/police/22.pdf.
300. Кравченко Ю.Ф. Міліція України. К.: Генеза, 1999. 432 с.
301. Матюхіна Н.П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління: монографія; за заг. ред. О.М. Бандурки. Х.: Консум, 2001. 131 с.
302. Местное самоуправление и муниципальная милиция: проблемы реформы. URL: <http://www.nevod.ru>.
303. Захаров С. Кожний англійський поліцейський – офіцер//Юридичний вісник України. 1995. № 17. С. 16–28.
304. Губанов А. Концепція “комунальної поліції”//Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. [відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв та ін.]. К., 2005. Т. II. Права людини у контексті поліцейської діяльності. 433 с.
305. Вопросы борьбы с преступностью за рубежом: рефер. сб. М., 1997. Вып. 37.
306. Fielding Nigel G. Community Policing. – Oxford, 1995.
307. Грехем Е., Бакстер П. Роль і характер діяльності правоохоронних органів: окремі обов'язки поліції свобод//Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. [відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв та ін.]. К., 2005. Т. II. Права людини у контексті поліцейської діяльності. С. 979–981.
308. Pieprzny S. Policja. Organizacja i funkcjonowanie. Krakow: Zakamycze, 2003. 198 s.
309. Офіційні сайти Міністерства внутрішніх справ Іспанії. URL: <http://www.interior.gob.es>, Національної поліції. URL: <http://www.policia.es>, Цивільної гвардії. URL: <http://www.guardiacivil.es/es/index.html>.
310. Gesetz ьber die Rechtsverhдltnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministersgesetz) vom 17. Juni 1953//Bundesgesetzblatt. 1971. Teil I. S. 1166.
311. Gesetz ьber die Rechtsverhдltnisse der Parlamentarischen Staatssekretre (ParlStG) vom 24. Juli 1974//Bundesgesetzblatt. 1974. Teil I. S. 1538.
312. Про Європейський кодекс поліцейської етики: рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів держав-учасницям Ради Європи, ухвалена Комітетом

- міністрів 19 верес. 2001 р. на 765 засіданні заступників міністрів. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/recl.pdf>.
314. *Маклаков В.В.* Конституції зарубешних государств: учеб. пособие. Конституция ФРГ. М.: Издательство “Бек”, 2002. 592 с.
315. *Karl-Heinz Ruder, Steffen Schmitt.* Polizeirecht Baden-Wurtemberg. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2005, s. 450.
316. *Корнієнко М.В.* Структурна реформа МВС: проблеми та перспективи// Науковий вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ. 2006. № 1. С. 5–10.
317. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 401// Офіційний вісник України. 2014. № 72. Ст. 2026.
318. Пропозиції Президента до Закону України “Про органи внутрішніх справ”. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54672.
319. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 6 груд. 2016 р. № 1774-VIII// Відом. Верховної Ради України. 2017. № 2. Ст. 25.
320. Про державні цільові програми: Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1621-IV// Відом. Верховної Ради України. 2004. № 25. Ст. 352.
321. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм: постанова Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2007 р. № 106// Офіційний вісник України. 2007. № 8. Ст. 313.
322. Про Державну програму боротьби зі злочинністю : Постанова Верховної Ради України від 25 черв. 1993 р. № 3325-XII// Голос України від 30.07.1993.
323. *Голіна В.В., Колодяжний М.Г.* Сучасна нормативно-правова база та практика державного програмування протидії злочинності в Україні// Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. пр. Х.: Право, 2011. Вип. 21. С. 46–59.
324. *Голіна В.В.* Злочинності – організовану протидію. Х.: Рубікон, 1998. С. 10–16.
325. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-III// Відом. Верховної Ради України. 2000. № 25. Ст. 195.
326. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 20 груд. 2006 р. № 1767// Офіційний вісник України. 2006. № 170. Ст. 3418.
327. Про схвалення Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України 29 верес. 2010 р. № 1911-р// Офіційний вісник України. 2010. № 75. Ст. 2675.
328. Про затвердження плану заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2012 р. № 767// Офіційний вісник України. 2012. № 73. Ст. 2935.
329. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 берез. 2016 р. № 184-р// Офіційний вісник України. 2016. № 47. Ст. 1709.
330. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI// Відом. Верховної Ради України. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.

331. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15 листоп. 2006 р. № 970/2006//Офіційний вісник України. 2006. № 47. Ст. 3121.

332. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI//Відом. Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

333. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV//Відом. Верховної Ради України. 2004. № 9. Ст. 79.

334. Про інформацію: Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII//Відом. Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

335. Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 878//Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2972.

336. *Заброда Д.Г.* Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07: адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право. К., 2005. 233 с.

337. *Туманов Г.А.* Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М.: Юрид. лит., 1972. 232 с.

338. *Щепанский Я.А.* Элементарные понятия социологии. М., 1969. 170 с.

339. *Малюткин В.А.* Организация взаимодействия подразделений органов внутренних дел в осуществлении профилактики преступлений: Лекция № 13/ под ред. Г.А. Аванесова. М.: РИО МВД СССР, 1976. 40 с.

340. Арсен Аваков: результати роботи команди МВС – превенція злочинів і підвищення ефективності розслідування (інфографіка). URL: http://mvs.gov.ua/ua/news/7330_Arsen_Avakov_Kilkist_skonih_zlochiviv_u_2017roci_zmenshilasya_na_19_INFOGRAFIKA.htm.

341. *Давыдов П.А.* Субъекты правовой политики в Российской Федерации: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2011. – 184 с.

342. *Авакян Т.А.* Суб'єкти й форми реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ //Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2015. № 1. С. 37-43.

343. *Авакян Т.А.* Теоретико-методологічні засади досліджень державної політики у сфері внутрішніх справ //Філософські та методологічні проблеми права. 2015. № 1-2 (9-10). С. 18-30.

344. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” (справа про комунальні послуги) від 2 бер. 1999 р. № 2-рп/99 (м. Київ, 2 березня 1999 року Справа № 1-18/99)/ Офіційний вісник України. 1999. № 10. Ст. 61.

345. *Авакян Т.А.* Нариси та дискусії щодо розуміння державної політики у сфері внутрішніх справ/Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2015. № 1. С. 104-113.

346. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні/під заг. ред. О.П. Дем'янчука. К.: Факт, 2004. 224 с.

347. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р // Офіційний вісник України. – 2016. – № 55. – Ст. 1919.

348. *Авакян Т.А.* Верховенство права як основоположний принцип державної політики у сфері внутрішніх справ//Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2015. № 2 (10). С. 124-134.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

КРИВОЛАПЧУК Володимир Олексійович
ДОЛЯ Людмила Миколаївна
ЦИГАНОВ Олег Григорович
БОЙКО Іван Володимирович
КОЛЛЕР Юрій Сергійович

За загальною редакцією
ВЕРБЕНСЬКОГО Михайла Георгійовича

УПРАВЛІННЯ
В СИСТЕМІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ
УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

Монографія

Підписано до друку 30.06.2017.
Формат 60x84/16. Папір офсетний.
Друк цифровий.
Умов. друк. арк.35,75. Обл.-видавн. арк. 33,25.
Наклад 300 прим. Зам. № 7036.

Віддруковано з оригіналів замовника.
ФОП Корзун Д.Ю.

Видавець ТОВ «Нілан-ЛТД».
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до
Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції серія ДК № 4299 від 11.04.2012 р.
21027, а/с 8825, м. Вінниця, вул. 600-річчя, 21.
Тел.: (0432) 69-67-69, 603-000
(096) 97-30-934, (093) 89-13-852
e-mail: info@tvoru.com.ua
<http://www.tvoru.com.ua>