

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:

Зав. кафедри

к.ю.н., доцент Черних Є.М.

«___» _____ 2021 р.

**«ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ»**

Кваліфікаційна робота
здобувача вищої освіти
другого (магістерського) рівня вищої
освіти освітньо-професійної програми
281 Публічне управління та
адміністрування
Легенького Сергія Володимировича
Науковий керівник:
Свірський Борис Михайлович
к.ю.н., професор
Рецензент: Могильний В.В.,
т.в.о. голови Центральної районної
адміністрації м. Маріуполя

Кваліфікаційна робота захищена
з оцінкою _____
Секретар ЕК _____
«___» _____ 2021 р.

Маріуполь – 2021

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ	8
1.1 Поняття державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні	8
1.2 Роль держави в системі забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні.....	17
Висновки до розділу 1.....	33
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ	35
2.1 Організаційні основи державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні.....	35
2.2 Форми, методи та засоби державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні	45
Висновки до розділу 2.....	58
РОЗДІЛ 3. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ У ЗАБЕЗПЕЧЕНІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ	60
Висновки до розділу 3.....	77
ВИСНОВКИ	79
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	83

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Актуальність теми дослідження обумовлена теоретичною і практичною значущістю питань пов'язаних з формуванням дієвих правових механізмів консолідації зусиль органів державної влади в сфері забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні.

Потреба в забезпеченні діяльності правоохоронних органів в Україні належить до числа базисних мотиваційних джерел людської життєдіяльності, а соціальна організація являє собою спосіб забезпечення нормальних життєвих умов, засіб спільної протидії природним і соціальним загрозам. В умовах політико-правової організації система діяльності правоохоронних органів в Україні приймає специфічну форму, але при цьому не змінюється за своєю суттю. Держава, її інститути і органи стають найбільш ефективним засобом протидії як внутрішнім так і зовнішнім загрозам. У даних умовах держава стає основним суб'єктом забезпечення безпеки, особлива роль відводиться державним засобам та дієвим механізмам забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні. Саме тому правовий аспект вдосконалення державного механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні на сьогодні має не тільки теоретичне значення, а й вельми істотне прикладне значення в контексті загального питання щодо правового реформування всіх сфер суспільного і державного життя, перегляду цінностей і поновлення світоглядних основ.

Не випадково, провідним змістовним елементом адміністративної реформи є модернізація державного апарату в ефективний і компактний інструмент досягнення нових цілей, що стоїть перед країною, чітке визначення реалізованих державних функцій і їх розподіл між відповідними державними інститутами, уточнення компетенційних повноважень структур виконавчої влади, вдосконалення форм і методів підготовки і реалізації прийнятих рішень.

Вирішення цих завдань вимагає серйозного переосмислення багатьох елементів самої системи адміністративно-правової організації не тільки державного управління, а й формування державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні. Це передбачає необхідність вироблення єдиного логічно-послідовного наукового підходу, в рамках якого можна було б сформулювати як основні цільові установки, що характеризують діяльність сучасної держави, так і позначити пріоритетні напрямки державної діяльності щодо досягнення нею поставлених цілей. Провідним моментом тут є змістовне переосмислення такої фундаментальної категорії, як «державний механізм», для забезпечення якого в кінцевому підсумку і функціонують правоохоронні органи в Україні.

Ступінь наукової розробки теми. Розробка проблематики, яку охоплює тема кваліфікаційної роботи, у вітчизняній науці здійснюється за численними напрямками.

Питання «механізму державного забезпечення», як правило, розглядаються в різних галузевих і прикладних аспектах визначаються специфікою інформаційної, екологічної, технічної, військової, правоохоронної та інших сфер життєдіяльності. У зв'язку з цим слід зазначити роботи В. Авер'янова, Л. Акімова, В. Бакуменка, Д. Безносенка, М. Васильєвої, І. Коросташової, О. Кравченко, М. Круглова, Ю. Кунєва, А. Ліпенцева, В. Мазура, О. Поляка, О. Федорчака, С. Шапошника, О. Якименка та ін. Незважаючи на безліч фундаментальних досліджень з питань державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні, слід зазначити, що вони здебільшого носять галузевий характер, найчастіше в них враховується конкретна соціально-політична ситуація. Разом з тим слід визнати, що дослідження теоретико-правового плану представлені в значно меншому ступені. Крім того динаміка змін обстановки в світі, формування нових концептуальних засад забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні визначають необхідність постійного,

перманентного дослідження питань державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні.

Мета дослідження є комплексне правове дослідження і обґрунтування цілісного наукового уявлення про нормативно-правові, інституційні та організаційні основи, принципи формування, структурування та функціонування державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні. Для досягнення поставленої мети були поставлені наступні завдання:

- розкрити поняття державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні;
- з'ясувати роль держави в системі забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні;
- охарактеризувати організаційні основи державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні;
- встановити форми, методи та засоби державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні;
- обґрунтувати підвищення ефективності державно-правового механізму у забезпеченні діяльності правоохоронних органів в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються в сфері державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні.

Предметом дослідження виступають нормативно-правові, інституційні та організаційні основи, принципи формування, структурування та функціонування державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні; стан наукових розробок з проблем державно-правового регулювання в сфері забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні.

Методи наукового дослідження. Теоретичну основу роботи становить діалектичний метод пізнання, який забезпечив з'ясувати державно-правовий механізм забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні. За

допомогою методу системно-структурного аналізу було здійснено аналіз становлення і розвитку правового забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні. Системний аналіз дозволив з'ясувати роль держави в системі забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні; охарактеризувати організаційні основи державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні; а ситуаційний аналіз дозволив приділити достатню увагу детальному розгляду форм, методів та засобів державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні. Системно-функціональний метод застосовувався для обґрунтування підвищення ефективності державно-правового механізму у забезпеченні діяльності правоохоронних органів в Україні.

Наукова новизна отриманих результатів. В ході дослідження, керуючись методами системно-структурного аналізу, були розглянуті та визначені процеси та явища пов'язані, по-перше, з встановленням та розвитком державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні; по-друге, визначенням організаційно-правових засад формування державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні; і по-третє, обґрунтуванням підвищення ефективності державно-правового механізму у забезпеченні діяльності правоохоронних органів в Україні.

удосконалено:

- видове поняття «державно-правовий механізм забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні» в роботі формулюється з урахуванням офіційної інтерпретації родових (більш загальних) категорій, зміст яких виходить з офіційного доктринального стану, згідно з яким основний зміст забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні полягає в підтримці правових та інституційних механізмів, а також ресурсних можливостей держави і суспільства на рівні, що відповідає національним інтересам України. Відповідно державно-правовий механізм забезпечення

діяльності правоохоронних органів в Україні визначається як система державних інститутів послідовно організованих, що діють поетапно і на основі офіційних нормативних установок, здійснюють діяльність з підтримки правових та інституційних механізмів, ресурсних можливостей держави і суспільства на рівні, що відповідає національним інтересам;

запропоновано:

- визначити підвищення ефективності державно-правового механізму у забезпеченні діяльності правоохоронних органів в Україні як комплексне конституційно-правове явище, що включає систему правових норм і вихідних ціннісних установок, мети, завдання і зміст організаційно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, які самостійно та у взаємодії один з одним в певних формах і за допомогою застосування різних конституційно-правових засобів (інструментів) беруть участь у забезпеченні правопорядку.

Практичне значення отриманих результатів. Основні положення та висновки дослідження можуть бути використані у науково-дослідній сфері – положення та висновки кваліфікаційної роботи можуть бути основою для подальшого вивчення перспектив підвищення ефективності державно-правового механізму у забезпеченні діяльності правоохоронних органів в Україні; а також у навчальному процесі при вивченні курсу «Адміністративне право України», «Публічне управління та адміністрування» та інших курсів у навчальному процесі юридичних навчальних закладів.

Апробація дослідження. Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені в рамках Круглого столу «Місьцеве самоврядування: досвід реформ в державах-членах європейського союзу та реалії для України» (Маріупольський державний університет, 17 травня 2021р., с. 18-21).

Структура дослідження визначена метою і завданнями. Робота складається з вступу, трьох розділів, які включають 4 підрозділи, висновків та списку використаних джерел (80 найменувань). Обсяг основної частини роботи становить 82 сторінок.

РОЗДІЛ 1

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

1.1 Поняття державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні

Процес становлення правової держави в Україні розвивається повільно і часом суперечливо. Реформа державних інститутів, покликана забезпечити їх ефективне функціонування на основі принципів верховенства права і закону, здійснюється, фактично, одночасно зі створенням інститутів громадянського суспільства, на формування яких в інших країнах пішли десятиліття і навіть століття [1, с.81]. Разом з тим, лише державно-правовий механізм забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні, може стати запорукою поступального розвитку даного процесу.

В умовах формування правової держави стоїть завдання вдосконалення механізму управління всіма сторонами життя суспільства, є нагальна необхідність подальшого розвитку демократичних засад управління. В основі цієї діяльності повинні бути, перш за все, вдосконалення законодавства, зміцнення правопорядку, підвищення дисципліни і організованості. Тому в юридичній та спеціальній літературі досить широко використовується така правова категорія, як «механізм». Наприклад, виділяють «механізм держави», «механізм управління», «механізм правового впливу», «механізм правового регулювання», «механізм забезпечення», «механізм реалізації норм права», «механізм державно-правового регулювання», «юридичний механізм управління», «механізм управління правоохоронними органами» та ін.

При дослідженні цього питання перш за все слід зазначити, що в життєдіяльності держави і суспільства постійно виникає необхідність

свідомого конструювання та вдосконалення механізмів забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні. Цей процес об'єктивно-суб'єктивного характеру. Іншими словами, конструкція механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні завжди є наслідком відображення перш за все об'єктивних законів. Порушення цього методологічного положення може привести до того, що реальний процес буде розвиватися не за свідомим, а за процесом що склався стихійно щодо формування механізму управління [2, с.171-175].

Аналізуючи структуру держави та її органів, слід зазначити, що вона є основним об'єктивним проявом дії законів, системи соціально-економічних відносин. В кінцевому рахунку структура суспільства частково формує програми, цілі і завдання, а також механізм забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні. Тобто механізм забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні формується в процесі історичного розвитку суспільства і є відображенням об'єктивно сформованих суспільних відносин. У свою чергу, механізм являє собою сукупність організаційних, правових, економічних і соціально-психологічних форм і методів, що забезпечують раціональне функціонування суспільства.

З огляду на важливість механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні у вирішенні завдань, що стоять перед державою, питання аналізу сутності цього механізму, його використання були і залишаються об'єктом уваги дослідження багатьох вчених.

Так, ряд авторів [3;4] розглядає механізм управління як вираження у висуванні обґрунтованих цілей, у створенні і розвитку керуючої системи, покликаної здійснювати в ході управлінського процесу досягнення цілей. При цьому механізм соціального управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, що має характер стійких залежностей і причинно-наслідкових зв'язків.

Г.П. Ситник [5] бачить механізм як сукупність засобів і методів, за допомогою яких свідомо змінюються економічні умови розвитку конкретної

системи органів і проведених ними заходів, що визначають порядок життєдіяльності всього суспільства і його складових ланок.

З точки зору Т.Б. Токарського [6], при визначенні змісту механізму державного управління не слід розглядати повний збіг цих понять з механізмом господарювання. Останній існує в сфері господарювання, а для соціального управління характерно, що в його механізмі присутні елементи, представлені або в матеріальній формі, або як способи дій, які забезпечують безпосередню розробку рішень і їх реалізацію.

Державний механізм і реалізація державного управління Г.В. Атаманчук розуміє як «відображення в управлінських елементах соціальних явищ, процесів і закономірностей, механізм їх взаємозв'язку і взаємозумовленості, або, іншими словами, механізм соціального» насичення «державного управління, за допомогою якого виражається соціальна обумовленість, обґрунтованість і ефективність» [7, с.61].

Аналізуючи організаційно-правовий механізм реалізації цілей і пріоритетів розвитку системи правоохоронних органів України, В.І. Франчук [8] розглядає його як засіб досягнення поставлених цілей. Він повинен виконувати двоєдине завдання, забезпечуючи, з одного боку, вдосконалення і розвиток систем і процесів управління, з іншого - вдосконалення повсякденної організаторської та оперативно-службової діяльності та доведення її до такого рівня, який характеризував би її як ефективну з точки зору обраних критеріїв.

Наведені підходи в розумінні сутності механізму управління істотно відрізняються один від одного (засіб, спосіб, сукупність засобів і методів). У зв'язку з цим ми вважаємо, що про механізм управління слід говорити як про засіб, бо механізм у власному розумінні - це система, яка визначає порядок і яка вводить в дію. Іншими словами, механізм державного управління, як і технічний механізм, служить засобом перетворення впливу і передачі. Одночасно слід мати на увазі, що подібні засоби входять складовими елементами в механізм управління, сутність поняття більш високого порядку,

поза яким не представляється можливим в достатній мірі задовільна реалізація вимог об'єктивних законів.

У характеристиці механізму управління також має важливе значення дослідження вихідної основи його формування та реалізації, бо в цьому моменті соціального волевиявлення багато в чому укладені і виражаються закономірності суспільства, умови і чинники його функціонування і розвитку. Аналіз зазначеного механізму в цій площині дозволяє виявити соціальну обумовленість і ефективність різноманітних компонентів, сторін і властивостей суб'єкта управління, визначити соціальні моменти які детермінуються і реалізуються у взаємозв'язках.

У зв'язку з цим, поряд з правовим аспектом в державному управлінні, на думку Г.В. Атаманчука, важливим є і його соціальне «насичення»: «Соціальний механізм в такому сенсі не тільки привертає увагу до правових, функціональних і організаційних закономірностям і процедурам формування та реалізації державного управління, а й обумовлює необхідність визначення поряд, на основі і спільно з ними для кожного управлінського явища його соціальної функції, соціальної цінності і ролі в громадському русі».

Обґрунтованість такого підходу полягає в тому, що життя вимагає більш широкої комплексної оцінки управлінських явищ і процесів, особливо з точки зору їх дієвого впливу на громадську діяльність, на свідомість, поведінку, працю людей, тобто з точки зору їх соціального ефекту. Механізм управління в даному випадку відображає найбільш загальне, властиве управлінській діяльності в супідрядності цілей, завдань, функцій організаційної системи управління в цілому.

Цілком логічним є також судження з приводу висловлення механізму формування та реалізації управління через наступний, опосередкований державою, єдиний ланцюг взаємопов'язаних суспільних явищ: «потреби - інтереси - цілі - рішення - дії - результати». У цьому ланцюзі є в наявності складові, перш за все які відображають об'єктивні закономірності і процеси функціонування і розвитку суспільства.

Зазначені взаємопов'язані явища узагальнюють і втілюють в собі запити суспільства в державному управлінні і чинять постійний вплив на його зміст, форми та інші властивості. Суб'єктивний момент управління проявляється, коли усвідомлені «цілі» формуються в «рішення». Тут повною мірою починає діяти суб'єктивний фактор з усіма вольовими, теоретичними, організаційними, регулятивними, стимулюючими і іншими здібностями. Матеріалізується в своїх результатах активність суб'єктивного фактору переростає в об'єктивність рішення, тобто починає «діяти» механізм управління. «Результати» цього процесу характеризують доцільність і ефективність управління, ступінь реального задоволення суспільних потреб та інтересів, а також досягнення поставлених цілей управління.

Досліджуючи механізм управління з точки зору сукупності елементів, М.П. Сорока [9, 105-107.] виділяє з них чотири основних: 1 - система управління; 2 - соціальні і правові норми; 3 - спосіб визначення цілей управління; 4 - управлінський процес. У свою чергу, Д.Є. Швець [10], аналізуючи цю точку зору, піддав критиці включення в механізм соціального управління такого елемента, як цілі, оскільки вони за своєю природою існують незалежно і поза механізмом управління. У число елементів розглянутого механізму він включає: «органи управління, кадри, інформаційні потоки, техніку і методи управління».

У сучасному суспільному устрої наявна множинність механізмів управління, що обумовлено широкою диференціацією управління справами держави, особливостями організації управління в різних сферах діяльності. Іншими словами, в будь-якому суспільстві є складна сукупність механізмів державного управління, серед яких: економічний, соціально-політичний, державно-правовий та ін.

В економічному механізмі, як правило, розрізняють: а) форми організації економічної діяльності; б) структуру та методи управління економікою; в) форми економічних зв'язків; г) генеральні схеми управління галузями; д) економічні стимули і важелі впливу; е) правові форми і методи

регулювання виробництва; ж) соціально-психологічні фактори впливу на виробництво. Таким чином, господарський механізм являє собою єдиний комплекс взаємопов'язаних елементів, який є основним, бо він - основний регулятор всіх суспільних відносин. Виділяють і механізм демократії, який охоплює всі організації та установи (як державні, так і недержавні), всі колективи (як трудові, так і територіальні), які формуються в суспільно значущих цілях. З огляду на його важливість у становленні та формуванні нашої держави, а також його вплив на діяльність правоохоронних органів, розглянемо його більш детально.

Механізм демократії не є простим додаванням різних суспільно-політичних і державно-правових інститутів. Зв'язки і відносини, що існують усередині цього механізму, сприяють зміцненню його єдності і цілісності, внутрішньої узгодженості і цілеспрямованості його розвитку.

Механізм демократії, по суті, не що інше, як механізм участі широкого загалу, всіх дієздатних громадян у вирішенні важливих державних і громадських справ. Що відбуваються в сучасний період соціально-економічні зміни в нашому суспільстві значно впливають на всі складові частини механізму управління.

Виключно сильний вплив демократії на будь-який механізм управління надає демократизація управління, його інститутів і форм. При цьому в управлінні важливо органічно поєднувати професійну спеціалізацію з демократизацією. Ще до початку реформування нашої держави деякі вчені підкреслювали, що «наступний період розвитку буде, мабуть, пов'язаний з подальшим вдосконаленням на науковій і демократичній основі механізму управління». Іншими словами, розвиток демократичних, суспільних витоків в механізмі управління не повинно протиставлятися вдосконаленню організації та методів діяльності штатного, професійного апарату управління.

У зв'язку з цим, як нам представляється, слід перш за все визначити реальний ступінь участі населення в механізмі управління, ефективність організаційно-правових норм і інститутів, характер і ступінь дозволених

питань, виробити рекомендації щодо вдосконалення самого механізму управління.

Загальновідомо, що система цивілізованого державного управління в самому її широкому вигляді являє собою певний соціальний і державно-правовий механізм, який базується, як нам бачиться, на таких основних положеннях: діяльності державного апарату на основі чинного законодавства; міцного зв'язку державного апарату з населенням і різними громадськими організаціями; участь громадян та їх громадських організацій в управлінні справами держави.

Цей підхід повинен лягти в основу механізму державного управління. Нині вже неможливо говорити про конституційні принципи механізму управління в суспільстві.

Розвиток демократії в організації і діяльності держави тісно пов'язане з підвищенням рівня організованості, дисципліни і порядку в суспільстві. Чим досконаліша демократія, тим більше значення мають її складові частини - законність і правопорядок. Діалектична єдність демократії, законності і правопорядку в суспільстві тісно пов'язані з правом.

Демократія і правопорядок - категорії відносно самостійні і в той же час нероздільні, бо подальший розвиток демократії можливо тільки на основі правопорядку. Отже, розвиток демократії, зміцнення законності і правопорядку - єдина і найважливіша закономірність поступального розвитку нашої держави. Практика свідчить про те, що апарат держави розвивається не ізольовано від процесів справжньої демократизації всіх сфер і галузей діяльності суспільства і держави. Звідси можна зробити висновок, що демократизація державного апарату - це ще одна закономірність [11;12;13, с. 194-201].

Демократичний зміст діяльності правоохоронних органів, покликаних забезпечити правопорядок і законність, передбачає, перш за все, вдосконалення механізму управління. Вбачається, що вдосконалення механізму управління правоохоронними органами має бути підпорядковане:

послідовної реалізації принципів демократії та наукового управління; правильної організації роботи; широкому використанню демократичних методів управління; розвитку творчого потенціалу апаратів управління.

Звідси випливає, як видається, завданнями в сфері вдосконалення управлінської діяльності та її механізмів є [14]:

- перебудова системи інформаційно-аналітичної роботи;
- вдосконалення системи «живого» керівництва і контролю;
- впровадження дійсно наукового підходу до вирішення практичних завдань;
- підвищення рівня нормотворчої діяльності;
- скорочення листування;
- підвищення рівня керівництва міськрайорганами;
- впорядкування організаційної структури управління;
- уточнення функціональних обов'язків підрозділів та посадових осіб;
- підвищення якості планування.

У зв'язку з цим необхідно відзначити, що процес вдосконалення управління безперервний, оскільки «поки існує організаційне управління, буде існувати і постійна потреба в його вдосконаленні ... Однак безперервність зазначеного процесу аж ніяк не обумовлює однотипність його протікання ...». Для кожного конкретного періоду часу характерні особливі шляхи та напрямки поліпшення механізму управління. Вони залежать не тільки від змін, що відбуваються в самій системі, а й від рівня розвитку демократії, науки і техніки, а також досягнень передової управлінської практики. Система управління, як зазначає О.П. Пашенко [15, с.104-202], відноситься до класу так званих країн, системи яких постійно розвиваються, які вимагають фактично постійного вдосконалення своєї діяльності відповідно до тих змін, що відповідають зовнішнім умовам і виникаючими відповідно до цих нових вимог.

Одночасно слід підкреслити, що розвиток і вдосконалення механізму управління правоохоронними органами - це складний, багатоаспектний і

постійний процес. Причому його реалізація можлива за умови цілеспрямованої і повсякденної роботи як керівників, так і їх підлеглих на всіх шарах системи правоохоронних органів.

Таким чином, оцінюючи систему механізмів державного управління в цілому, слід підкреслити, що система управління суспільством - це багаторівнева ієрархічна система. Кожному рівню управління відповідає певна система соціальних механізмів. Їх можна виявити, якщо вдається до спроб розглянути суспільство в таких зрізах, в яких виявляються головні суспільні процеси і відповідні системи управління з властивими їм механізмами впливу.

Крім того, слід мати на увазі, що механізми управління діють в суспільстві не тільки по вертикалі, але і по горизонталі, тобто відбувається їх складне переплетення і взаємодія.

Під механізмом державного управління, по всій видимості, слід розуміти таке системне утворення (взяту в єдності всю сукупність) норм, принципів, інститутів (державно-правових і суспільно-політичних), форм, методів і засобів (організаційних, правових, економічних, соціально- психологічних) зв'язків і відносин, за допомогою яких даним суб'єктом забезпечується найбільш раціональний керуючий вплив на об'єкти для досягнення поставлених цілей. У свою чергу, механізм управління правоохоронними органами являє собою сукупність форм, методів і засобів, за допомогою яких даними державним органом здійснюється управлінська діяльність в сфері охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю.

Механізму управління на різних рівнях притаманний набір елементів, зрозуміло, зі своїми змістовними характеристиками, співвідношеннями і т. д. І, нарешті, практика свідчить, що для будь-якої сфери, будь-якого рівня управління механізм управлінського впливу в принципі залишиться мертвою схемою, скелетом, якщо в ньому буде принижений, забутий суб'єктивний людський фактор, так як без кваліфікаційних кадрів жоден, навіть добре налагоджений, механізм управління не в змозі функціонувати.

1.2 Роль держави в системі забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні

Правоохоронні органи України, як і складові їх елементи, відносяться до соціальних систем. Поняття система міцно увійшло в термінологічний арсенал майже всіх наук. Це в даний час найбільш поширене поняття. Воно є центральним і в науці управління.

Соціальні системи - це системи винятково великої різноманітності та найвищим ступенем складності, оскільки суспільство розглядається як живий, та який знаходиться в постійному розвитку організм (а не як щось механічно зчеплене і допускає тому всякі похідні комбінації окремих суспільних елементів), для вивчення якого необхідний аналіз виробничих відносин, що утворюють дану суспільну формацію, дослідження законів її функціонування і розвитку [16].

Соціальна система може бути визначена як структурований об'єкт соціальної природи, що характеризується системою відносин і функцій. Соціальні системи можуть характеризуватися також наявністю встановлених цілей, що відображають об'єктивно обумовлені потреби соціальних суб'єктів. Будь-яка з великих соціальних систем також утворена із сукупності щодо самостійних підсистем, що функціонують з єдиною метою. Тут знаходять прояв філософське поняття єдності і тотожності цілого і частин.

З цього приводу слід зауважити, що окреме не існує інакше, як через зв'язок, який веде до загального. Ціле і частини не абсолютні, а відносні, можуть переходити, перетворюватися один в одного. Ні система, ні підсистема не є завжди тільки цілим або частиною, а служать і тим і іншим одночасно. Залежно від того, в якому зв'язку вони розглядаються, ціле стає частиною більш загального і складного цілого, в яке воно входить, а частина стає цілим для тих частин, з яких сама утворена [17].

Найбільш загальне і досить чітке визначення системи наступне: система є сукупність елементів, що утворює єдине ціле, і взаємодіють один з одним.

Суспільство - це складна реальність. На відміну від керованих систем (де програму впливу отримують ззовні), суспільство є система, в якій процеси управління і регулювання протікають природно і обумовлюються органами, факторами, механізмами, внутрішньо притаманними самій системі суспільства. Важливо, що необхідною умовою для неї є наявність не менше двох елементів, певним чином взаємопов'язаних, впорядкованих і взаємодіючих один з одним, і внаслідок цього становлять єдине ціле, яке має властиві тільки цій системі ознаки. Таким чином, для системи необхідно наступне:

- наявність не менше двох елементів;
- взаємопов'язаність цих елементів;
- наявність ознак, притаманних тільки цій системі і відрізняють її від інших.

Слід розрізняти поняття «ознаки системи» і «системні ознаки».

Перші дані у визначенні поняття системи, про який говорилося вище. Це означає, що перед нами цілісна система, а не просто сума якихось незв'язаних предметів і явищ. Вони єдині і обов'язкові для всіх систем.

За системними ознаками відрізняються один від одного механічні, біологічні та соціальні системи.

Якісна своєрідність елементів і специфіка їх зв'язку обумовлюють утворення конкретної системи (наприклад, машина або колектив людей). У першому випадку вона механічна, у другому - соціальна. Кожна з них, володіючи ознаками системи, відрізняється одна від одної системними ознаками.

У соціальних системах специфіка цих ознак передбачає послідовне застосування положень науки управління.

У ній існує принцип ієрархії систем. Поєднання принципу ієрархічності управління з принципом зворотного зв'язку, додає системам управління властивість стійкості, що складається в тому, що система автоматично

знаходить оптимальний стан при досить широкому колі змін зовнішньої обстановки.

Ієрархічність передбачає точне визначення компетенції і функцій управлінських ланок. Без цього організована система не зможе діяти чітко і цілеспрямовано.

Соціальна система в самому спрощеному вигляді може бути представлена як об'єднання або навіть найпростіша група людей, які розташовані в певному порядку, супідрядності. Їй властива наявність цілей об'єднання, які обумовлюються об'єктивними закономірностями. Але в одному випадку цілі можуть усвідомлюватися людьми, і тоді останні об'єднуються заради їх досягнення, в іншому - такого усвідомлення не відбувається. Однак цілі, які об'єднують людей як свідомо, так і стихійно, завжди соціальні, так як визначаються економічними, політичними класовими та іншими громадськими інтересами.

Вищим типом соціальної системи є суспільство, що займає найвищий щабель ієрархічній драбині таких систем.

Держава (підсистема) як форма політичної організації суспільства - вже система другого порядку і по відношенню до суспільства є його елементом. У свою чергу вона складається з безлічі елементів - підсистем - державних органів різного призначення і розміщуються по всіх щаблях ієрархії.

Специфічною керованою соціальною системою, що здійснює боротьбу зі злочинністю та охороною громадського порядку, є правоохоронні органи України будь-якого призначення і рівня [18, с.66].

Тут ми об'єднуємо поняттям «правоохоронний орган» будь-яке системне утворення, що є в рамках єдиної системи правоохоронних органів країни, в тому числі і саме Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України).

Звідси будь-який такий орган повністю відповідає всім ознакам системного утворення.

По-перше, він завжди складається з якихось елементів - структурних підрозділів та співробітників; по-друге, ці елементи пов'язані між собою певним чином, що відповідно посадовій організаційній структурі; по-третє, кожен орган при наявності багатьох спільних з іншими ознак - суворо індивідуальний.

Таким чином, і МВС, і всі його структурні підрозділи являються спеціалізованими керованими соціальними системами.

По відношенню до держави правоохоронні органи України виступають як підсистема, але в той же час сама по собі є самостійною соціальною системою, що складається зі своїх елементів: МВС України, СБУ України та ін. У свою чергу, елементами структури правоохоронних органів є і підрозділи його апарату, і їх служби на місцях, і підлеглі йому територіальні органи, та їх структурні підрозділи, а також окремі групи співробітників.

Слід при цьому підкреслити, що кожен такий елемент сам по собі є системним утворенням.

Виходячи з предмета дослідження, слід зазначити, що соціальні системи підрозділяються на керуючі і керовані. Перші виступають як суб'єкти управління, а другі - як його об'єкти. Будь-яка соціальна система відіграє одночасно дві ролі: керуючого суб'єкта й об'єкта управління.

Відомо, що основні ознаки керованих системних утворень будь-якого виду вивчає кібернетика як наука про найбільш загальні закони управління в механічних, біологічних і соціальних системах. Вона вказує, яким вимогам повинна відповідати система, щоб нею можна було управляти, і, по-друге, яким має бути саме управління, щоб забезпечити ефективність функціонування названої системи. Одночасно з цим слід зауважити, що ознаки системи представляють щось спільне, що об'єднує всі системи. Не всякий набір елементів становить керовану систему. Так, набір деталей або верстатів не є конвеєр (системою), але будучи певним чином підібрані і взаємопов'язані між собою ці деталі або верстати складуть конвеєр або керовану систему. Якщо ж вилучити будь-яку деталь (верстат), система-конвеєр буде під

загрозою розпаду. Однак не всі елементи системи важливі для неї. Вони бувають більш-менш істотні: одні абсолютно необхідні для нормального функціонування системи, інші - менш необхідні, а треті, хоча їх наявність дуже бажано, - факультативні.

Аналогічна вимога притаманна і організаційній структурі правоохоронних органів. При цьому характерно, що всі елементи повинні перебувати в причинно-наслідковому зв'язку між собою і з системою в цілому. Зміна в якому-небудь одному елементі впливає на функціонування інших. Наприклад, якщо будь-які зміни в структурному підрозділі правоохоронного органу і його діяльності не впливають на функціонування системи, проходять непоміченими, то правомірно припустити, що цей елемент нікому не несе необхідного (цільового) функціонального навантаження і без нього можна обійтися, або він вирішує якісь функції-завдання, не пов'язані з завданнями даного органу як цілісної системи, і тому випадає з його функціонально-організаційної структури. Це в будь-якому випадку є свідчення недоліків в організації та управлінні.

Подібна ситуація буде спостерігатися і в тому випадку, якщо два або кілька співробітників або структурних підрозділів будуть діяти роз'єднано, неузгоджено. Зокрема, якщо співробітники апаратів правоохоронних органів інформаційно не пов'язані між собою і працюють, виходячи з вузького розуміння «власних» інтересів і завдань, керувати ними складно, а сам апарат буде діяти недостатньо ефективно.

Слід зазначити також, що неузгодженість елементів системи може дезорганізувати її діяльність. Тому вимога їх взаємозалежності означає забезпечення належної організації, підтримки взаємодії структурних підрозділів та координацію їх зусиль з боку суб'єкта управління. Взаємодіючими повинні бути, отже, всі елементи системи. В правоохоронних органах це повинно знаходити вираз, перш за все, в точному визначенні та чіткому розмежуванні функцій структурних підрозділів і функціональних

обов'язків окремих співробітників, їх співпідпорядкованості і відповідальності.

Будь-яка система функціонує в певному середовищі, що має на неї найрізноманітніший вплив. Це змушує її певним чином реагувати, перебудовуватися, щоб привести себе у відповідність з новими умовами та вимогами. В іншому випадку вона або повинна розпастися на окремі елементи, або перебудуватися в іншу систему з новими якостями. Щоб цього не відбувалося, система повинна мати властивості динамічності й адаптивності, тобто мати здатність долати вплив або реагувати на них, зберігаючись або розвиваючись.

Правоохоронні органи як соціальна система відчуває різноманітні зовнішні і внутрішні впливи як позитивні (організують), так і негативні (дезорганізують).

По суті справи, вони є взаємозамінюючими (з точки зору реагування на них). Повна відсутність таких - стан абсолютно неможливий, і представити його можна лише абстрактні. Як названих впливів виступають не вирішені ще системою функції-завдання, а якщо всі вони будуть вирішені, відпадає необхідність в самій системі.

Аналізована властивість системи, динамічність, найбільш чітко проявляється на суб'єктах управління. Це властивість досягається заходами, прийнятими на підставі прогнозу можливих збурень і своєчасним реагуванням на них. Останнє полягає в функціональному та організаційному вдосконаленні (наприклад, в перерозподілі функцій або зміні організаційно-штатної структури, застосування ефективніших засобів і методів вирішення службових завдань і т. д.).

Реагуючи на будь-які впливи, система повинна змінитися, але лише настільки, щоб не втратити своєї основної якості, що відрізняє її від інших і що дозволяє вирішувати поставлені завдання (наприклад, міграція населення - фактор, що ускладнює діяльність правоохоронних органів).

Динамічність системи забезпечується наданням суб'єкту управління необхідних прав і можливості вибору певних рішень з безлічі варіантів. Це означає підвищення ефективності її функціонування за допомогою організуючого впливу на нього.

Будь-яка система для того, щоб вона була керованою, повинна володіти таким елементом, впливаючи на який і за допомогою якого можна було б направляти і змінювати її діяльність, керувати нею та відповідними елементами, тобто в системі повинен бути суб'єкт управління. Останній, виконуючи в соціальній системі функції керуючого параметра, сприймає команди управління, що йдуть зверху, організовує їх виконання і несе за це відповідальність.

Аналізуючи роль і місце такого суб'єкта в середовищі соціального управління, можна відзначити, що не завжди є в наявності фактична його здатність виступати в цій ролі. Так, часом суб'єкт управління не має фактичних можливостей реалізувати своє призначення. Як правило, це: відсутність у суб'єкта необхідних прав і повноважень; відсутність відповідних матеріально-технічних і фінансових можливостей; відсутність необхідного часу для вирішення управлінського завдання; суб'єктивна нездатність конкретної особи виконувати покладені на нього завдання (недостатня кваліфікація, незадовільний стан здоров'я, недбале ставлення до справи).

Остання причина - особливого роду. Усунення її пов'язано з поліпшенням кадрової роботи та застосуванням психолого-педагогічних і соціально-психологічних засобів удосконалення управління та т. д.

Отже, у певних випадках суб'єкт тільки номінально є таким, не маючи, однак, можливості здійснювати ефективне управління. У зв'язку з цим виникає питання про вищій ланці, яка зобов'язана надати відповідні права і об'єктивні можливості, а також вирішити питання щодо їх суб'єктивної здатності виконувати певні функції.

В правоохоронних органах управлінські функції реалізує начальник (командир), його заступники, апарат управління. Зрозуміло, що вони повинні

володіти не тільки здатністю і об'єктивними можливостями сприймати управляючі дії (команди управління) і керувати підлеглими керованими об'єктами, але і якостями керівника параметра, тобто повинні бути перш за все наділені владними повноваженнями і нормативними гарантіями їх реалізації. Якщо ті і інші відсутні, треба свідомо бути готовим до того, що управлінське рішення взагалі не буде виконано [19, с. 121-126].

Характерно, що в ході здійснення управляючих впливів часом виникає небезпека ослаблення або навіть загасання відповідних команд, що йдуть від суб'єкта до об'єкта управління. Це - наслідок яких перешкод в каналах зв'язку, які дії так званих бар'єрів, що стоять на шляху інформаційних потоків. Перешкоди в названих каналах характерні, перш за все, для механічних систем, а їх усунення - проблема технічна. Її слід вирішувати, удосконалюючи засоби зв'язку і передачі керуючої інформації. У керованих соціальних системах бар'єри між суб'єктом і об'єктом управління - категорія іншої властивості. Їх усунення або послаблення негативного впливу безпосередньо пов'язано з вирішенням комплексу завдань наукової організації управління.

Значення підсилювальної властивості всіх соціальних систем, в тому числі і правоохоронних органів, виявляється, перш за все, в можливості сприймати навіть слабкі команди.

При цьому ефект зазначеної властивості пов'язаний в першу чергу з подоланням таких бар'єрів, як географічного (територіального), відомчого, смислового, організаційного та психологічного, які об'єктивно послаблюють ці команди, які йдуть зверху, так і передані після переробки вниз.

Загальновідомо, що зв'язок, що йде від суб'єкта до об'єкта управління, в науці управління називають прямим зв'язком, а від об'єкта до суб'єкта - зворотній. Іншими словами, по каналах прямого зв'язку йдуть команди-сигнали, звані керуючої інформацією. Сповіщення про реагування на них, що йдуть від об'єкта до суб'єкта, є зворотний зв'язок, що надходить по каналах зв'язку з цим. Тут процес управління відбувається за схемою «сигнал - відповідь». Через ці канали йде свідомо інформація, яка є сировиною для

вироблення обґрунтованих управлінських рішень, без неї неможливе виконання ні одного із завдань, що стоять перед правоохоронними органами. Об'єкти, які не сигналізують про свою реакцію на команди і, отже, не відповідають вимозі наявності зворотного зв'язку, випадають з системи. Управління в даному випадку ускладнене або взагалі неможливо.

Особливе місце в системі правоохоронних органів займають органи внутрішніх справ, бо це найбільша правоохоронна ланка в системі МВС України, яка забезпечує безпосереднє виконання завдань охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю. У зв'язку з цим представляється необхідним дати характеристику органам внутрішніх справ як одного з різновидів соціальної системи.

Елементи органу внутрішніх справ, тобто його структурні підрозділи, пов'язані між собою по вертикалі і горизонталі. Вони надають один на одному різні за ступенем значущості впливу [20].

Одночасно кожен міськрайорган внутрішніх справ, так само як і будь-яке його структурний підрозділ, володіє системною ознакою, тобто певним комплексом властивостей і якостей, які не можуть бути зведені до суми якостей і властивостей складових елементів, і навпаки. Це означає, що складові орган внутрішніх справ підрозділи карного розшуку, дізнання, охорони громадського порядку та інші хоча і мають свої завдання, функції та мають відносну самостійність, однак тільки орган в цілому в змозі вирішувати завдання в повному обсязі [21].

Аналізуючи дії на керовані об'єкти, необхідно враховувати не тільки підпорядкованість частин цілому, але і їх відносну самостійність в рамках всієї системи, до якої вони належать [22, с. 144-150]. З цієї точки зору самостійність міськрайорганів проявляється в їх статусі. Одночасно має місце принцип подвійного підпорядкування, тобто вони забезпечують подвійний безперервний інформаційно-управлінський контакт. Звідси виникає питання про надзвичайну важливість самоорганізації. З цього випливає, що міськрайоргани одночасно відчують керуючі впливу як з боку відповідних

адміністрацій міст, областей, так і МВС. Ця обставина обумовлює деякі обмеження останніх по керівництву міськрайорганами. Установа і ліквідація відділів (управлінь) внутрішніх справ - виняткова компетенція відповідних місцевих органів. Обов'язково узгодження з ними рішень МВС по використанню асигнувань, виділених з місцевих бюджетів. Призначення наказами конкретних осіб на посади начальників міськрайорганів набуває юридичну силу лише за їх згодою. Затверджуються і дільничні інспектори поліції. Відведення органам внутрішніх справ відповідної території, виділення для них приміщень, обладнання телефонним зв'язком, забезпечення належних житлово-побутових і культурних умов для особового складу реалізується рішеннями місцевих органів [23].

У найбільшому обсязі здійснюється спільне управління. Рішення місцевих органів так само обов'язкові для міськрайорганів, як і накази, вказівки і розпорядження МВС. Звідси впливає необхідність постійного узгодження управлінської діяльності МВС і місцевих органів, ретельно організованої взаємодії, що виключає і дублювання, і суперечливість. Таким чином, МВС як суб'єкти управління міськрайорганами наділені компетенцією в межах, окреслених принципом подвійного підпорядкування. Такий висновок характеризує, мабуть, найважливішу особливість цього управління.

Названі обставини обумовлюють необхідність виділення ще однієї властивості систем управління органами внутрішніх справ - ієрархічність її побудови. Найбільш наглядно ця властивість проявляється в компетенції, яка визначається рівнем управління.

Компетенція органів внутрішніх справ встановлюється державою шляхом видання відповідних нормативних актів, в силу чого часто постає як явище не тільки державно-владне, а й юридичне. Компетенцію МВС щодо управління міськрайорганами внутрішніх справ можливо визначити як систему повноважень на здійснення відповідних функцій. Однак це не дає ще повного поняття розглянутого питання.

Більшість авторів [24;25;26] намагається розкрити зміст компетенції органів управління шляхом дослідження складових її елементів. В юридичній літературі відсутня єдина точка зору щодо визначення самих елементів. Не вдаючись в оцінку різних думок, відзначимо лише, що переконливою, на наш погляд, виглядає позиція, згідно з якою елементами компетенції є права і обов'язки органу в комбінації з основними параметрами його діяльності.

Компетенція - складне і збірне поняття не тільки в сенсі об'єднання безлічі елементів, але і в тому, що ці елементи встановлюються комплексом правових норм і як би розчинені в останніх.

За своєю суттю, компенсація розкриває основний зміст правового статусу, формує механізм виконання покладених на орган завдань. Це саме можна сказати і до посадових повноважень, які є складової частини компетенції органу. Ми поділяємо думку Т.О. Ткаченко[27, с.192-197], який вважав, що компетенція державного органу є системою його повноважень - прав і обов'язків, що носять зовні владний характер. Слід також констатувати, що і інші автори включають до складу компетенції права і обов'язки, проте багато з них вважають, що цим поняття «компетенція» не обмежується.

Зокрема, зустрічається думка про те, що в компетенцію включаються і завдання, поставлені перед органом. Звісно ж, що, по всій видимості, це не зовсім правильно, тому що цілі діяльності та способи їх досягнення є дані різного порядку. Отже, таке об'єднання має штучний характер.

У числі інших складових компетенцію державних структур, в тому числі і органів внутрішніх справ, називають покладені на орган функції, коло підвідомчих питань, територію діяльності.

Найважливіші підходи до визначення змісту компетенції, як нам представляється, викликані, перш за все, тією обставиною, що деякі автори по суті розглядають її (компетенцію), виходячи з різних способів нормативного закріплення повноважень.

Компетенції управлінського характеру будуються, насамперед, на принципах загальної організації та діяльності державного апарату. Власне

кажучи, компетенція суб'єктів управління органів внутрішніх справ на рівні МВС в тій чи іншій мірі відображена у відповідних положеннях про них і їх структурних підрозділах. Зокрема, в системі виконавчої влади безпосереднє управління органами внутрішніх справ покладено на МВС України. Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України воно є центральним органом виконавчої влади, що здійснює в межах своїх повноважень державне управління захисту прав і свобод людини і громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпосередньо реалізують основні напрямки діяльності органів внутрішніх справ України.

Визначальне значення з точки зору правового врегулювання організації та діяльності всіх органів внутрішніх справ має Закон України «Про Національну поліцію» [29]. У ньому сформульовані основні завдання поліції, закладено принципово важливе визначення поліції як складової частини системи органів внутрішніх справ.

Відомо, що функції управління - категорії не юридичні, але законодавство покладає їх виконання в конкретній сфері на відповідні органи, в зв'язку з чим у останніх виникає право і обов'язок здійснювати ці функції. Зокрема, поліція покликана забезпечувати громадський порядок, охорону прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ і організацій від злочинних посягань та інших антигромадських дій. Співробітники поліції несуть відповідальність за стан громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

У зв'язку з цим слід відзначити, що наука управління не дає єдиного поняття функції. Проте загальновідомо, що функція органу - це комплекс взаємопов'язаних і заснованих на безперервному обміні інформацією організаційно-правових впливів. Функції управління називають видом діяльності, тобто те, що робить державний орган.

У науковій літературі [30] зазначається, що будь-яка функція підпорядкована меті, працює на мету. Не випадково, як справедливо

зауважують деякі вчені, під завданнями найчастіше розуміються функції, які покликані здійснювати той чи інший орган. Названою обставиною теж можна пояснити причину віднесення завдань до компетенції. Визначення функцій, що впливають із завдань, що стоять перед державним органом, є складною проблемою. Зокрема, загальні функції управління (облік, аналіз, планування і т. д.) в залежності від призначення органу наповнюються конкретним змістом, трансформуючись у спеціальні функції, властиві відповідному суб'єкту управління. У зв'язку з викладеним виникає питання про співвідношення компетенцій, функцій і повноважень (прав і обов'язків). Раніше зазначалося, що компетенція органу окреслюється шляхом вказівки на функції, які покладені на орган, стосовно тієї чи іншої сфери діяльності. У свою чергу, у органу з'являється основа прав та обов'язків по виконанню зазначених функцій. Отже, функція займає визначальне місце, а головна суть компетенції - це права і обов'язки. Аналогічне співвідношення має місце і в повноваженні.

В.Д. Швець [31, с. 107-113] цілком обґрунтовано вважає елементом компетенції права і обов'язки по реалізації покладених на орган функцій у відповідних сферах діяльності, певним шляхом встановлення предметів ведення. В якості ще одного елемента компетенції можна розглядати також права та обов'язки органів внутрішніх справ щодо виконання своїх функцій на закріпленій території. Вони складають власне «територіальну компетенцію».

У юридичній літературі [32] висловлюється думка про те, що в компетенцію входить відповідальність. З приводу останньої, деякі автори вважають, що відповідальність являє собою «один з видів несення юридичних обов'язків». Це - обов'язок зазнавати заходи державного примусу. Інші вчені вважають за можливе розглядати правову відповідальність в широкому сенсі - як обов'язок і у вузькому сенсі - як покарання.

Звісно ж, що відповідальність можна розглядати як негативну оцінку діяльності, яка полягає в більшості випадків в застосуванні примусових заходів (покарання).

Викладене дозволяє зробити висновок, що компетенція і відповідальність - два різнорідних інститути, тобто повноваження державного органу (посади) і передбачені законом наслідки їх неналежного виконання.

Елементи компетенції в системі правоохоронних органів не можна розглядати як щось раз і назавжди дане. Компетенція рухлива і часто зазнає змін навіть при стабільності загальної схеми управління.

Система управління вимагає постійного вдосконалення управління підвідомчими підрозділами, підприємствами, установами та організаціями на основі досягнень в галузі наукової організації управління і праці.

Ієрархічність системи управління органами внутрішніх справ реалізується і через принцип єдиноначальності. Необхідність його здійснення обумовлена складністю і специфікою розв'язуваних на цьому рівні завдань, а також необхідністю забезпечення відповідальності в прийнятті управлінських рішень. Істотний вплив на його дотримання надає і динамізм оперативної обстановки, що вимагає максимальної керованості.

При цьому слід мати на увазі, що інформаційний обмін розглянутої системи з вищестоящими органами, що функціонують у сфері забезпечення правопорядку, є обов'язковим до виконання, а з зовнішніми соціальними системами здійснюється по мірі необхідності.

Слід зазначити, що управлінську діяльність органів внутрішніх справ, перш за все, визначає стан зовнішнього середовища, а ефективність управління залежить від обсягу та достовірності інформації.

Рішенням завдань боротьби з правопорушеннями в тій чи іншій мірі займаються різні державні та громадські організації, але основний тягар цієї роботи лягає на систему МВС України, і перш за все на її основну ланку - міські (районні) органи внутрішніх справ, бо в зазначеній ланці безпосередньо вирішуються завдання боротьби з злочинністю, забезпечення громадського порядку і громадської безпеки. Поряд з цим міськрайорганами здійснюється значний обсяг не поліцейських функцій. Зосереджені в них також основні людські ресурси і техніка. Реалізується ними в межах обслуговуваних

територій правозастосовна практика, втілюються в конкретні дії управлінські команди вищих органів.

Маючи в своєму розпорядженні достатню інформацію про скоєні злочини, про осіб, які їх вчинили, і громадян, що стоять на порозі конфлікту з законом, про причини правопорушень, органи внутрішніх справ стають ініціаторами і рятівними учасниками боротьби зі злочинністю, а також профілактики антигромадської поведінки.

В основному вся маса примусових дій в країні виконується головною ланкою системи МВС України - органами внутрішніх справ або через них.

Діяльність органів внутрішніх справ протікає в безпосередньому зв'язку з населенням [33]. Контакти з населенням проходять як при виконанні органами внутрішніх справ безпосередньо завдань боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку, так і з інших питань: видача паспортів, оформлення реєстрації місця проживання, вирішення питань з придбання зброї. Ось далеко не повний перелік питань, які вирішують міськрайоргани в процесі спілкування з громадянами. Звісно ж, що різноманіття і широта контактів з населенням виводять органи внутрішніх справ і, особливо міськрайоргани, на рівень установ сфери обслуговування.

Будучи частиною державного апарату на певній території обслуговування, органи внутрішніх справ разом з підприємствами, установами міста (району) беруть участь у вирішенні економічних завдань за допомогою охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю. У свою чергу, установи і підприємства надають міськрайорганам необхідну допомогу при вирішенні названих завдань. При цьому слід враховувати, що міськрайоргани внутрішніх справ вилучають у злочинців і повертають державі і громадянам велику кількість матеріальних цінностей.

Отже, органи внутрішніх справ займають особливе місце серед місцевих органів влади і управління. Значення і місце міськрайорганів внутрішніх справ в соціальній системі визначається, перш за все, важливістю і безпосередністю

вирішуваних завдань у справі охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

Іншими словами, охорона громадського порядку і забезпечення громадської безпеки в першу чергу залежать від повсякденної роботи багатьох правоохоронних органів та їх інших співробітників, які під керівництвом своїх безпосередніх начальників борються зі злочинністю [34, с.239-240].

Діяльність правоохоронних органів дуже багатогранна. Майже у кожного громадянина бувають різні контакти з співробітниками названих підрозділів. У зв'язку з цим з усією очевидністю слід зазначити, що від професійної діяльності цих співробітників, їх поведінки залежить громадська думка про правоохоронні органи в цілому, яке, в свою чергу, багато в чому визначає бажання громадян взаємодіяти з правоохоронними органами та істотно впливає на ефективність роботи останніх.

І, нарешті, правоохоронні органи утворюють цілісну у функціональній та організаційній відносинах систему, об'єднану спільністю цілей і єдністю управління в сфері охорони громадського порядку. Складність цієї системи обумовлена, з одного боку, багатогранністю виконуваних завдань щодо забезпечення громадського порядку, попередження, припинення, розкриття та розслідування злочинів, безпеки дорожнього руху, пожежної безпеки населених пунктів і життєво важливих об'єктів, а з іншого - розподілом завдань і функцій між органами внутрішніх справ різних рівнів, що викликано, перш за все, організаційними факторами. Система органів внутрішніх справ сформована стосовно унітарного устрою України. Вони являють собою складну соціальну організацію, бо об'єднують безліч різноманітних складових частин. У свою чергу входять до неї групи однорідних органів утворюють відносно самостійні організаційні формування, керовані своїми центрами. Кожен з таких формувань є підсистемою більшої системи і в той же час складається зі своїх підсистем.

Всі ці підсистеми входять одна в іншу в певній послідовності. Ієрархічність такої побудови чітко проявляється в тому, що всі формування,

що утворюють єдину систему, виступають в ролях суб'єкта й об'єкта управління одночасно. Кожне з цих формувань має складну структуру, в свою чергу, утворюючи ієрархічно організовану систему зі своїми елементами. Відносини між вищим і нижчими органами будуються на засадах субординації. Тому переважною формою їх взаємин буде підпорядкування, коли накази, розпорядження, вказівки вищого органу обов'язкові для нижчестоящого. Різняться підпорядкування пряме (всім вищим управлінським ланкам) і безпосереднє (найближчого вище стоячій ланці).

На систему правоохоронних органів як одну з різновидів соціальних систем впливає безліч факторів - детермінантів, які позначаються і зумовлюють їх діяльність

Висновки до розділу 1

Підводячи підсумок, на підставі аналізу досліджень, а також досвіду реалізації державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні, можна зробити наступні висновки:

1. Організаційно-правовий механізм забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні являють собою систему юридичних форм і методів декларування та відстоювання інтересів держави за допомогою взаємообумовленого і взаємодіючого функціонування державного апарату, наділеного відповідними повноваженнями відповідно до принципу поділу влади. Він повинен відображати багаторівневий і багатофункціональний характер публічних інтересів, їх формування та реалізацію як органами державної влади (просторово-територіальна дія механізму), так і всіма державно-правовими інститутами в межах їх компетенції і з урахуванням розмежування предметів ведення (суб'єктно-функціональна дія механізму).

2. Посилення державного механізму у вирішенні проблем забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні є не самоціллю, а засобом поширення регулятивно-охоронного впливу держави на територіальні

спільності населення, його соціальні верстви і групи для формування умов їх життєдіяльності, протидії злочинності.

Підвищення ролі держави у вирішенні проблем забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні передбачає змістовні зміни в правотворчій і правозастосовній діяльності державної адміністрації, зокрема, оптимізацію імперативних і диспозитивних начал у правовому регулюванні суспільних відносин, уточнення компетенційних норм, розширення практики використання таких методів адміністративно-управлінської діяльності як структуризація, легалізація, право наділення і розподіл.

3. Інституційна узгодженість і злагодженість діяльності державних органів в процесі забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні повинна забезпечуватися юридичним розмежуванням функцій і повноважень. В організаційному плані взаємодія між усіма суб'єктами забезпечення безпеки здійснюється у формі обміну інформацією, спільного планування і проведення заходів, взаємного використання сил і засобів в інтересах вирішення загального для суб'єктів цього процесу завдання, організації спеціального моніторингу та ін. У зв'язку з цим вельми важлива уніфікація понять і законодавча скоординованість відповідних видів державної діяльності, що передбачає подальший концептуальний розвиток положень існуючого нормативно-правового матеріалу не тільки в частині підзаконних актів, а й в частині фундаментальних законодавчих основ.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

2.1 Організаційні основи державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні

Категорія «забезпечення» здавна в теорії і на практиці широко використовується в сфері управлінських відносин, в тому числі стосовно і до діяльності правоохоронних органів. Забезпечення системи органів держави, що здійснюють правоохоронну діяльність, є одним з обов'язкових умов подальшого розвитку України. На це орієнтовані зміни, внесені останнім часом в структуру правоохоронних органів. Необхідність забезпечення їх узгодженого функціонування диктується інтересами нарощування зусиль з протидії злочинності.

Разом з тим в організації та під час здійснення забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні в зв'язку з наявністю особливостей щодо предмета, кола і обсягом координаційних повноважень учасників (суб'єктів) цієї діяльності, є ряд проблем теоретичного, правового, організаційного, методичного та іншого характеру, що не були предметом спеціального і самостійного наукового дослідження.

Відповідно, розгляд цих проблем, шляхів їх вирішення, а також особливостей забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні, їх сутності, належить до важливих завдань, вирішення яких пов'язане з необхідністю проведення відповідних теоретичних розробок.

З точки зору теорії управлінських відносин, сутність державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні в цьому аспекті зазвичай проявляється в забезпеченні узгодженої

взаємодії державних органів, керівників і посадових осіб при вирішенні управлінських завдань. Безумовно, необхідно мати на увазі, що подібне забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні здійснюється між органами, службами, посадовими особами, що володіють владними повноваженнями і не підвладними один одному [35, с.60].

З законодавчої точки зору забезпечення діяльності подібних органів виникає як потреба у вирішенні всього комплексу проблем, що виникають. При цьому, дане забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні може бути обумовлено правовим актом вищого органу, в результаті чого може створюватися спеціальний орган, наділений повноваженнями з координації правоохоронних та інших органів. Питання про вибір такого органу є непростим.

Така постановка питання викликає необхідність більш ґрунтовного розгляду даної проблеми. При цьому аналіз думок з цього питання дозволяє сформулювати наступні висновки:

1. Ці структури, як правило, призначаються для вироблення загальних практичних положень, принципів, правил і заходів, що забезпечують їх єдине застосування в сферах, де необхідне загальне регулювання і об'єднання зусиль.

2. Координаційні органи створюються спеціально для здійснення координації в певній сфері відносин у міру виникнення необхідності і ліквіднуються в разі усунення такої необхідності.

3. Подібні створювані структури мають в сфері координації лише консультативні, рекомендаційні повноваження.

4. Такі структури не мають відповідних органів на місцях, підлеглих по «вертикалі», оскільки створюються тільки в центрі.

Аналізуючи проблеми координаційної діяльності спеціально створюваних органів, можна дійти висновку, що «свідомо визначеного для цієї мети органу, який спочатку за своїм державним і функціональним статусом був би призначений для цієї ролі в державі немає. Ні виконавча, ні

законодавча, ні судова влада в силу свого правового статусу не може взяти на себе місію координації діяльності правоохоронних органів.

В аналізі комплексу проблем організації та підвищення ефективності забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні щодо забезпечення законності, правопорядку і боротьби зі злочинністю значне місце належить такому аспекту, як чітке визначення цілей і завдань координації забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні, правильне досягнення і вирішення яких можна визнати гарантією для досягнення планованих і прогнозованих результатів.

У загальному вигляді, мету забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні можна визначити як реалізацію державної політики боротьби зі злочинністю на основі законності, узгодженості та взаємодії всіх правоохоронних органів. Разом з тим, подібний підхід у визначенні мети забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні, не може претендувати на безперечність, оскільки не дає вичерпної відповіді на виникаючі в цьому зв'язку питання. Отже, необхідний пошук інших підходів, теоретично обґрунтовують поняття і значення категорії «мета». Тим більше, що в сучасній літературі, присвяченій аналізу управлінських відносин, що виникають в різних сферах соціально-правової та правоохоронної діяльності держави, не існує єдиного підходу до визначення поняття «мета». Одні фахівці визначають мету як результат тієї або іншої діяльності, що знайшло безпосереднє свій відбиток у свідомості його виконавців, інші ототожнюють мету з усім комплексом доцільною діяльністю, здійснену в певному напрямку.

У питаннях визначення категорії «мета», найбільш аргументованою та достовірною представляється концепція цілеустановлення, що трактує це гранично широке поняття як «ідеальний образ майбутнього результату».

Інакше кажучи, «мета - це ідеально представлені необхідні результати майбутньої діяльності, які є очікуваними і бажаними для керівників тих чи інших організаційних ланок, уявні (ідеальні) моделі тих майбутніх результатів, які пізніше матеріалізуються.

В цьому відношенні найбільш кращою представляється дефініція мети забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні, представлена в роботі А.М. Куліш [36]. Спираючись на закономірності вищеназваної методики цілеутворення, А.М. Куліша, який визначає мету забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні як «досягнення результату», в якості якого, в даному випадку, можна розглядати підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, і, як наслідок, зниження рівня темпів зростання злочинності, або її стабілізація, що досягається шляхом застосування заходів стримування». Перевага наведеного визначення полягає в тому, що воно містить дві конкретні складові, які по суті своїй є цілями механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні. По-перше, «підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю», по-друге, «зниження рівня темпів зростання злочинності або її стабілізація».

На думку колективу дослідників (А.Ю. Габрелян [37, с.2-18], О. Волуйко [38, с. 95-100], В.А. Трофімцов [39, с. 72-74], О.В. Тронько [40, с. 72-79]), основною метою забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні по боротьбі з злочинністю є підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю шляхом розробки і здійснення узгоджених дій, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення і попередження злочинів, усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню.

Правова аксіологія даного визначення полягає в його короткому викладі, і, в той же час, ємному і доступному змісті.

З наведеного визначення О.Г. Кальман, І.О. Христич, Ю.Г. Бойко [41, с.32–69] випливає, що мета забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні - це «підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю», «виявлення», «розкриття», «припинення», «попередження злочинів» та ін., коли кожен із перелічених положень може

виступати в якості самостійної та відокремленої мети механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні.

Слід зауважити, що автори всі вищезазначені цілі механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні поміщають в рамки заходів по «розробці та здійсненню узгоджених дій», які по суті і є однією з основних цілей забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні.

На нашу думку, особливої уваги заслуговує висновок вчених про те, що проводячи розмежування понять «забезпечення» і «взаємодія» щодо процедури організації спільної діяльності державних органів і правоохоронних органів з протидії злочинності, слід мати на увазі, що як забезпечення, так і взаємодія здійснюються з одного метою, а саме: підвищення ефективності боротьби зі злочинністю. Щодо завдань, то для забезпечення вони є більш конкретними за своїм змістом, розраховані на тривалий період часу, носять цілеспрямований характер.

За змістом і характером, конкретним завданням професійної діяльності правоохоронні органи є відносно самостійними державними органами, виконують відмінні ролі в структурі державної влади. Одночасно діяльність правоохоронних органів здійснюється на основі певних субординаційно-координаційних взаємин. Вони мають єдині ознаки (державна діяльність, діяльність уповноваженого державного органу, примусова діяльність, діяльність на основі забезпечення балансу інтересів особистості, суспільства і держави), у них спільна мета - охорона права, забезпечення правового порядку, громадської та державної безпеки, безпеки особистості, що дає підставу розглядати правоохоронні органи в їх сукупності як системну інституційну установу в структурі державної влади.

В сучасних умовах правоохоронні органи є одним з основних інститутів державної влади, складовою частиною апарату примусу держави. Забезпечуючи охорону права і правового порядку в суспільстві, беручи участь в регулюванні правових відносин в країні і в правових відносинах держави з суб'єктами міжнародного життя, правоохоронні органи неухильно керуються

законами, нормами національного і міжнародного права, діють з дотриманням певних процесуальних процедур. Для реалізації мети своєї діяльності вони, на відміну від інших державних органів, наділені правом застосовувати заходи примусу, їх рішення і розпорядження є обов'язковими для виконання соціальними та інституційними суб'єктами суспільного життя.

Виконуючи соціально значущі ролі в сфері права і правових відносин, правоохоронні органи як інституційно владна установа безпосередньо бере участь в реалізації правової політики держави. Вони є частиною механізму її організації та реалізації, інструментом правового регулювання суспільних відносин в країні, суб'єктом міжнародних правових комунікацій держави, забезпечують реалізацію норм права, контроль за їх виконанням. Правоохоронним органам належить визначальне місце в здійсненні правозастосовного напрямку державної правової політики. Головним чином вони, використовуючи сукупність притаманних їм засобів, прийомів і способів діяльності, домагаються виконання соціальними та інституційними суб'єктами суспільного життя діючих у суспільстві законів і інших нормативно-правових актів, втілення їх в практику. Правоохоронні органи беруть участь також в реалізації і таких напрямків правової політики, як правотворче, інтерпретаційне, навчальне право [42].

Правоохоронні органи, будучи державними органами, інститутом державної влади, безумовно підкоряються вищим органам державної влади в країні, знаходяться під їх постійним контролем. Рішення і розпорядження вищих органів державної влади є обов'язковими для організації життєдіяльності і функціонування правоохоронних органів. Підпорядкування правоохоронних органів вищим органам державної влади, контроль і управління ними з їхнього боку є необхідними умовами виконання правоохоронними органами цілей і завдань своєї діяльності, здійснення ними конкретних практичних дій щодо їх реалізації відповідно до свого соціально-правового статусу і ролі у суспільстві. Цілеспрямоване державне управління правоохоронними органами дозволяє захистити суспільство від перевищення

ними своїх повноважень, не допускати порушення конституційних прав і свобод громадян з боку правоохоронних органів, забезпечувати правоохоронні органи необхідними ресурсами і засобами для виконання своїх завдань з урахуванням конкретної криміногенної та суспільно-політичної ситуації, визначати пріоритети розвитку і вдосконалення системи правоохоронних органів. Повноваження вищих органів державної влади України в галузі управління правоохоронними органами закріплені в Конституції України, інших нормативно-правових актах, що визначають діяльність правоохоронних органів.

Правоохоронні органи, представляючи формалізовану взаємопов'язану систему окремих державних органів влади, в зв'язку з їх відносною відособленістю, місцем в ієрархії державної влади, правовим статусом виконують різні завдання в галузі охорони права, забезпечення правового порядку, громадської та державної безпеки, безпеки особистості. Деякі з них виконують тільки одну задачу, інші - кілька, а окремі завдання виконуються спеціально уповноваженими правоохоронними органами [43].

Організація і функціонування правоохоронних органів як інституту державної влади строго регламентуються державними нормативними актами, здійснюються виключно в інтересах державної доцільності. У сучасній Україні діяльність правоохоронних органів регулюється Конституцією України, законами, а також кодексами України, указами президента України, постановами уряду України. У вітчизняних державних нормативно-правових актах визначено основні параметри організації і функціонування як окремих правоохоронних органів, так і їх системи: структура, склад, завдання та повноваження, відповідальність, порядок комплектування та забезпечення, принципи та порядок виконання завдань, критерії оцінки діяльності та інші організаційні та функціональні питання.

Правоохоронні органи як інститут державної влади використовуються вищим керівництвом держави не тільки для забезпечення правопорядку, громадської та державної безпеки, безпеки особистості, охорони правових

основ організації життєдіяльності особистості, суспільства і держави, реалізації їх інтересів, а й для захисту конституційного ладу, суспільно-політичного устрою країни, політичного режиму. В повсякденній життєдіяльності правоохоронні органи не є самостійними суб'єктами політичних відносин, вони не беруть участі в боротьбі за владу, в формуванні державної політики. Опосередкованим підтвердженням цьому, наприклад, є законодавчо закріплена в нормативно-правових актах України норма, яка забороняє співробітникам більшості правоохоронних органів перебувати в будь-яких політичних партіях. Співробітники правоохоронних органів у своїй професійній діяльності керуються лише інтересами держави і народу [44].

Державні правоохоронні органи при реалізації мети діяльності, виконанні своїх завдань тісно взаємодіють з іншими державними структурами, такими як податкові, фінансові, нотаріальні, органи реєстрації актів громадянського стану та ін. Вони також співпрацюють з недержавними правоохоронними органами, до яких відносяться адвокатура, приватний нотаріат, охоронні служби, недержавні судово-експертні установи [45].

Загальні і приватні завдання [46], що виконуються правоохоронними органами з метою захисту права, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення правового порядку, громадської та державної безпеки, безпеки особистості, в залежності від реальної в середні суспільної і зовнішньої ситуації, як правило, конкретизуються, трансформуються в конкретні напрямки діяльності. Актуальні напрямки діяльності державних правоохоронних органів України в даний час визначені в Стратегії національної безпеки України [47], інших офіційних державних документах. Найбільш важливими з них в контексті запобігання і нейтралізації сучасних небезпек і загроз національним інтересам України є: захист конституційного ладу, основних прав і свобод людини і громадянина; забезпечення збереження громадянської злагоди, політичної і соціальної стабільності в суспільстві; боротьба з тероризмом, різними формами радикалізму і екстремізму, злочинністю, корупцією.

Правоохоронні органи в сучасних умовах є одним з найбільш сильних і організованих інститутів державної влади, які виконують соціально значущі завдання в інтересах особистості, суспільства і держави [48].

У практичній діяльності правоохоронних органів в заданому напрямку існують і інші проблеми, які вимагають належної уваги. Так, в ідеалізованому уявленні, практично досягнуті заходи забезпечення діяльності повинні повністю відповідати раніше позначеним завданням.

На жаль, в умовах реальної практичної діяльності, це не досяжно з різних причин [49, с. 239-246; 50, с.11-17; 51, с.68-73]:

- по-перше, в ході досягнення поставленої мети може змінитися ситуація, що раніше обумовлювала її зміст;

- по-друге, в діях державних органів, в зв'язку з виниклою необхідністю (оперативною обстановкою), можуть бути допущені істотні відхилення від конкретних завдань для досягнення поставленої мети;

- по-третє, досягнення мети може супроводжуватися виникненням різних несподіваних наслідків і т. д.

Таким чином, мета і завдання узгодженої діяльності правоохоронних органів не завжди одні й ті ж, вони змінюються в залежності від конкретної ситуації. Отже, і при організації державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні повинна бути своєчасно проявлена «гнучкість» і проведено «маневрування силами і засобами в цьому напрямку [52]. За цими напрямками і конкретизується узгоджена діяльність, цим шляхом йде і практика.

Як з теоретичної, так і з законодавчої точки зору, в загальній складності, в числі основних завдань державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні можна виділити наступні:

- 1) координація діяльності правоохоронних та інших державних органів щодо захисту прав і свобод громадян, зміцнення законності і правопорядку, а також боротьби зі злочинністю;

2) вироблення узгоджених пропозицій і дій, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності, вдосконалення її правового регулювання;

3) визначення основних напрямків боротьби зі злочинністю на основі аналізу і обговорення стану злочинності, її структури і динаміки, а також прогнозування тенденцій розвитку злочинності та інших правопорушень.

Завдання державних органів щодо забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні обумовлюються і державними програмами, прийнятими на регіональному рівні, якими передбачено наступні завдання:

- зміцнення дієвої багаторівневої системи профілактики правопорушень, скоєних в громадських місцях і на вулицях;

- підвищення ефективності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю і профілактики правопорушень, скоєних в громадських місцях і на вулицях;

- розвиток єдиної інформаційно-технологічної та телекомунікаційної інфраструктури для підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів;

- підвищення рівня матеріально-технічної забезпеченості правоохоронних органів і установ, що займаються профілактикою правопорушень, збереження і закріплення їх кадрового потенціалу;

- підвищення правової грамотності громадян, формування позитивної громадської думки про правоохоронну систему і результати її діяльності, відновлення довіри населення до правоохоронних органів та ін.

Таким чином, все вищевикладене дозволяє зробити висновки про те, що:

- мета державних органів щодо забезпечення правоохоронних органів в Україні виражається у вигляді результату, що досягається шляхом об'єднання сил і засобів правоохоронних органів та інших державних органів, що складається в підвищенні ефективності забезпечення законності, правопорядку і боротьби зі злочинністю;

- завдання державних органів щодо забезпечення правоохоронних органів в Україні обумовлюються соціальною цінністю інституту координаційної діяльності правоохоронних органів і складаються, перш за все, в визначенні основних напрямків боротьби зі злочинністю на основі аналізу стану злочинності, її структури і динаміки, прогнозування тенденцій розвитку злочинності та інших правопорушень; у виробленні узгоджених, в тому числі спільних, пропозицій щодо вдосконалення законодавства, регулюючого координаційну діяльність правоохоронних органів; у формуванні однакової практики застосування норм законодавства, спрямованого на боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями і ін.

2.2 Форми, методи та засоби державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні

Загальновідомо, що всі методи управлінського впливу зводяться до двох універсальних - переконання і примусу. Характерно, що їх розглядають не виправдано розширено, від чого кількість методів переходить межі засвоєння і використання, що в кінцевому підсумку породжує проблему.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне провести теоретичне їх дослідження, тим більше, що методи є одним з найважливіших розділів теорії і практики не тільки державного управління за діяльністю правоохоронних органів в Україні, в тому числі і забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні.

У загальному сенсі метод означає спосіб дослідження, який переслідує досягнення певної мети, сукупність прийомів або операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності. У більшості випадків це поняття застосовують в якості визначення способу наукових досліджень, прийому як способу дії або способів різноманітної практичної діяльності. Широко його використовують і в сфері управління і забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні, де методи часто визначаються як способи,

за допомогою яких досягаються цілі управління, здійснюється управлінська діяльність.

Вбачається, що в цьому сенсі і слід надалі розуміти методи управління і забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні, тобто як способи цілеспрямованої, організуючої діяльності людей, як шляху досягнення цілей управління і забезпечення, вирішення його завдань. Для теорії і практики як управління, так і забезпечення важлива, перш за все, розробка проблеми методів управління і забезпечення в широкому і вузькому сенсах.

Проте, джерелом виникнення проблеми методів управління є рівень соціального управління, хоча і сутність методів може бути зрозуміла лише у зв'язку з тією чи іншою практичною діяльністю. У зв'язку з цим вважається, що метод це той, що стоїть на суб'єктивній стороні, засіб, через який він співвідноситься з об'єктом. Тут необхідно підкреслити, що саме в об'єктах, цілях та умовах діяльності слід шукати специфіку тих чи інших методів.

Методи соціального управління є складовою ланкою в ланцюзі: «цілі управління - принципи управління - методи управління, прийоми, локальні методи управління» [53, с. 108-112]. Звісно ж, що зв'язок методів управління з принципами цілком закономірний, оскільки без методів і принципів неможливо домогтися досягнення поставлених цілей управління. Далі, методи, як і принципи, в цій діяльності тільки частина, без якої неможливо загальне. Вони один без одного ніщо. Доказом цього є і те, що методи виступають в якості засобів реалізації принципів, останні складають основу методів. Принципи базуються на цілях [54, с. 68-70].

Між цими поняттями є суттєва різниця. Так, в суб'єктивному сенсі принципи - це основні положення, передумови; в об'єктивному сенсі - це вихідний пункт, першооснова, саме перше. Отже, в управлінському сенсі принципи - це основи початку методів управління. Принципи не вибирають, їм слідує, ними керуються. У свою чергу, методи носять більш складний, альтернативний характер, завжди можливий їх вибір, заміна одного іншим.

Методи управління являють собою своєрідну абстракцію, якусь можливість дії в його процесі.

Слід зазначити, що методи управління мають тісний зв'язок із функціями управління [55]. Останні показують, що робить, і що слід робити керуючій системі, щоб адекватно відобразити сформульовані цілі, розробити і реалізувати необхідний керуючий вплив, проконтролювати його ефективність. У свою чергу методи управління здатні відповісти на питання, як здійснити цей вплив, якими способами. За своєю суттю, напрямки діяльності визначаються за допомогою нормативного регулювання, а способи - знаннями і досвідом управління.

Прийнято вважати, що методи управління - це методи здійснення функцій управління. При цьому конкретна діяльність по здійсненню функцій управління має і відповідні методи. Це означає, що методи управління завжди пов'язані з конкретною функцією, яка в кінцевому підсумку визначає зміст методу. Іншими словами, цілеспрямований системний вплив на керований об'єкт може здійснюватися за допомогою різноманітних методів управління. Методи управління і їх зміст відображають тривалий процес розвитку суспільства.

Не менш важливе значення при характеристиці методів управління грає і та обставина, що вони обумовлені об'єктивними процесами в суспільстві, конкретно-історичними умовами, характером керованих об'єктів, змістом вирішуваних завдань і т. д. Разом з тим неприпустимо применшувати значення суб'єктивного фактору, бо від компетентності, наукової підготовленості, професійного рівня, наявності тих чи інших управлінських навичок, вміння приймати правильні управлінські рішення багато в чому залежить їх виконання.

Необґрунтоване використання одного методу управління там, де потрібне застосування інших методів, може викликати наслідки негативного плану. Наприклад, ослаблення примусової практики в боротьбі з правопорушеннями і злочинністю, невиправдане їх забуття і використання

тільки громадського виховного впливу, як правило, викликає в суспільстві небажані наслідки.

Отже, в системі управління велика роль керівних кадрів, бо від них залежить застосування цих методів, хоча як система управління, так і кадри не вільні в їх виборі. Разом з тим в управлінні ключовою фігурою залишається людина, особа, яка приймає рішення. Особливо важливо названа обставина в сучасних умовах. Воно, по суті, набуває вирішальну роль, коли дозрівають об'єктивні передумови.

Теорія управління не давала і не могла дати перелік готових рецептів для роботи будь-якого керівника, в тому числі в системі правоохоронних органів, так як в кожному конкретному випадку їх застосування повинні проявлятися творчість самого керівника, його професіональні знання, особистий досвід і т. д. Тим більше, що на всі обставини, що виникають в процесі управління, як і в житті, неможливо приготувати однозначні рецепти.

Практика свідчить про те, що багатьом керівникам не вистачає знань і умінь налагодити контакти, організувати взаємодію з іншими установами, гнучкості у використанні найбільш дієвих методів і форм при формуванні правильних взаємин в колективі, а також в умовах надзвичайних ситуацій.

Ефективність того чи іншого методу залежить також від ситуації, в якій він застосовується. Методи і засоби, які з успіхом застосовуються в середовищі з відносно низьким рівнем кваліфікації працівників, виявляться неефективними в колективі, що складається з людей з широким кругозором, ерудованих, ініціативних. Навіть в одному і тому ж колективі одні підлеглі відчують потребу в незалежності, самостійності, інші люблять, щоб їх водили за руку. Одним достатньо прохання, поради, щоб виконати те чи інше завдання, іншим потрібен тільки наказ начальника. Для керівника дуже важливо правильно не тільки обирати, але й поєднувати методи управління, з огляду на ділові та особисті особливості підлеглих, склад колективу, його нинішнє і завтрашнє, соціально психологічний стан.

На сьогоднішній день, при застосуванні методів управління за кордоном спостерігається відмова від жорсткої регламентації управлінських процесів, пошук таких форм керівництва, які сприяли б розвитку ініціативи, надавали системі управління необхідну в умовах бурхливої науково-технічної революції гнучкість. Без цього вже неможливо швидко перебудовувати систему управління, пристосовувати її структуру до нових вимог.

Методи управління не тільки застосовуються керівниками, але мають і зворотний вплив. Вони беруть участь у формуванні керівників. Нерідко можна зустріти ситуацію, коли сформувалися в умовах переважання якихось одних методів керівники або кадри апарату управління поступово стають носіями тільки цих методів, намагаються їх зберегти, всіляко перешкоджаючи впровадженню нових, більш досконалих методів управління.

Саме в зв'язку з цим Міністерство внутрішніх справ України неодноразово звертало увагу на повільну перебудову форм і методів організаційної роботи, тим більше, що високі вимоги до управління не дозволяють задовольнятися сформованими формами і методами, навіть якщо вони добре служили в минулому.

На сьогоднішній день, на методи управління значно впливає науково-технічний прогрес. За своєю суттю він насичує методи управління досягненнями науки і техніки, дозволяє широко впроваджувати найбільш прогресивні організаційні форми управління, створює можливість маневрувати матеріальними, трудовими, фінансовими та іншими ресурсами. Цей очевидний факт у розвитку суспільства, особливо в нинішній українській дійсності, формує проблему як підбору кадрів для управлінської діяльності, їх підготовки і перепідготовки, так і належного матеріального забезпечення цього важливого виду діяльності.

Проглядається нерозривний зв'язок управлінських методів з компетенцією органів управління, так як в компетенцію органу управління включаються його завдання, функції, а також повноваження, що конкретизують способи впливу на керовані системи або конкретні об'єкти.

Методи управління не ізольовані один від одного, а тісно пов'язані один з іншим і утворюють систему, тобто сукупність способів впливу керуючої системи на керовану для досягнення певної мети.

У теоретичних дискусіях з приводу методів управління вчені тривалий час звертали увагу в основному на методи переконання і примусу, які, як відомо, є двома основними методами соціального управління [56].

Вони за своєю суттю є інтегруючими, тобто кожен з цих методів містить у собі ряд конкретних способів цілеспрямованого впливу.

В останні роки на загальному тлі характеристики методів багато вчених захоплювалися їх класифікацією. При цьому спостерігається різноманіття, що в принципі виправдано, бо в основі класифікацій лежать різноманітні ознаки, і чим їх більше, тим ширше і система класифікації.

Наприклад, В.І. Білокур [57] за змістом і характером впливу виділяє загальні та спеціальні, по об'єкту впливу - безпосередньо на людей і на систему управління в цілому; В.В. Мильник [58] - з позиції організації та функціонування системи управління; О.М. Ключев [59, с.99-103] - виходячи з функціональної ознаки, всі методи управління ділить на дві групи: пізнавально-програмувальні (методи пізнання) і організаційно-регулюючі (методи впливу).

Зрозуміло, що це не повні відомості про наявні підходи в класифікації методів управління.

У зв'язку з цим видається, що науковий аналіз методів управління вимагає виділення змісту методу, його спрямованості, організаційної форми та техніки реалізації. Класифікація методів по цих трьох підставах найбільш доцільна, оскільки в її основу можна покласти різні ознаки. При такому підході проглядається прямо пропорційна залежність, тому що чим більше ознак, тим більш гнучка система методів, тим більше застосування вона може мати в практиці конкретної сфери управління. (Тим більше, що всі спроби побудувати універсальну класифікацію методів управління, яка відображала б все різноманіття соціальних відносин, зазнали невдачі. Тому нам бачиться

доцільним в даний час зупинитися на тих типах класифікації методів управління, які б не суперечили один одному.

У найбільш загальному вигляді методи управління поділяються на два класи: 1. Зараховують до всієї системи управління в цілому (загальні методи управління); 2. Зараховують до окремих частин системи управління (локальні, приватні методи управління), які пов'язані з певними частинами системи управління (функції, органи, кадри, техніка і т. д.).

О.В. Кустовська [60] виділяє кілька найбільш актуальних видів класифікації: при загальній, комплексній характеристиці методи реалізації цілей управління можна розглянути з точки зору того, на які об'єктивні закони цей вплив спирається, вимогам яких об'єктивних законів відповідає метод управління.

І, нарешті, методи управління можна класифікувати з точки зору тих організаційних форм, в які вони втілюються. У зв'язку з тим, що методи управління передбачають певну організаційну форму їх реалізації, вони також будуть різні.

Отже, в кожному конкретному методі управління певним чином поєднуються і взаємодіють: зміст, спрямованість і організаційна форма. У зв'язку з цим, за нашим поданням, доцільно провести аналіз методів управління з цих трьох позицій, тобто зробити їх класифікацію та виділити загальне і часткове. Відомо, що будь-яка класифікація є лише схематичне, формалізоване відображення реальності. Насправді всі методи тісно пов'язані між собою.

З точки зору змісту прийнято в більшості випадків виділяти: економічні, адміністративні та соціально-психологічні методи.

Наведемо коротку характеристику названих методів.

Загальновідомо, що головна роль в підвищенні ефективності економіки, особливо в умовах товарно-ринкових відносин, належить власне економічним методам управління. Під ними зазвичай розуміють «способи і прийоми господарювання, засновані на використанні економічних законів і інтересів,

що дозволяють організувати виробничу діяльність, а також прямо і побічно стимулювати зацікавленість колективів і окремих працівників в досягненні економічних результатів».

В основному - це економічні методи, засновані на порівнянні матеріальних, трудових і фінансових ресурсів країни і їх розподілі з метою забезпечення ефективності виробництва. Названі методи, на нашу думку, в системі правоохоронних органів використовуються недостатньо. Особливо це проявляється в прийнятті управлінських рішень, пов'язаних з використанням тих чи інших ресурсів (економічна експертиза проводиться далеко не завжди).

Організуючий вплив держави на суспільні відносини, що складаються в сфері виконавчої і розпорядчої діяльності, здійснюється за допомогою адміністративних (організаційно-розпорядчих) методів. Ці методи характеризуються підпорядкуванням волі керованого об'єкта суб'єкту управління, відносинами влади і підпорядкування. Це означає, що суб'єкт управління в межах наданих йому повноважень дає обов'язкові для виконання приписи: які дії зробити, від яких відмовитися. По суті, це директивні методи управління. В адміністративних методах виражається владна природа управлінської діяльності.

Характерно, що в нинішніх умовах ці методи стали об'єктом серйозної критики. У зв'язку з цим слід зазначити, що їх негативна оцінка пов'язана з попереднім досвідом застосування. Мова йде про систему, яка абсолютизує і застосовує тільки адміністративні методи.

Адміністративні методи [61;62;63;64] по формі поділяються на адміністративно-правові і адміністративно-організаційні. Характеризуючи основні риси цих методів, слід зазначити, що їм притаманні такі:

- прямий вплив на керований об'єкт шляхом встановлення його прав і обов'язків. Повноваження і обов'язки, як відомо, утворюють юридичну основу управління, вони служать джерелом влади посадової особи;

- односторонній в більшості випадків вибір органом управління способу вирішення що стоїть завдання або конкретного варіанту поведінки шляхом

визначення завдань, порядку та термінів їх виконання, використання ресурсів і встановлення умов роботи на кожному конкретному етапі;

- юридично обов'язковий характер актів управління, невиконання яких може спричинити за собою не тільки адміністративну або дисциплінарну, а й матеріальну і навіть кримінальну відповідальність;

- захист прав зацікавленою стороною шляхом звернення до вищого органу в порядку підлеглості, а у випадках, передбачених законом, до суду.

Звісно ж, що сукупність зазначених рис, по суті, і характеризує механізм адміністративного впливу на керовану систему.

Велику роль в організації управління грають соціально-психологічні методи. Важливість відносин в колективі, які безпосередньо покликані формувати названі методи, неодноразово підтверджує практика. Зокрема, що особисті взаємини набагато сильніше впливають на результати діяльності і сприйнятливості до нововведень, ніж прийнято думати. Бо в кінцевому підсумку роботу покращують люди, які виключно цінують соціально психологічну сторону відносин.

Специфіка соціально-психологічних методів управління полягає в тому, що в їх основі знаходяться моральні, духовні і моральні стимули. Вони як би допомагають подолати обмеженість чисто адміністративних і економічних впливів. За своєю спрямованістю ці методи покликані поліпшити взаємовідносини людей, сприяти формуванню здорового клімату. При цьому їх об'єктом є, перш за все, неформальні відносини. Це особливо важливо для системи правоохоронних органів, де неформальні відносини мають суттєве значення при виконанні завдань охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю.

Соціально-психологічні методи неоднорідні. У зв'язку з цим виникає проблема їх класифікації. У науковій літературі до вирішення цього питання підходять по-різному. Зокрема, є класифікації на виділення груп соціально-психологічних методів в залежності від спрямованості їх дії. Так, виділяють методи підвищення службової активності (обмін досвідом, новаторство, почин

і т. д.); методи соціальної наступності (посвята в професію, присяга, вшанування ветеранів, урочисті збори, огляди і т. д.); методи соціального нормування (статут громадських організацій, кодекси честі і т. д.).

З характеру об'єктів соціально-психологічного впливу виділяють методи управління: соціально-масовими процесами; групами людей; внутрішньо-груповими явищами і процесами; індивідуально-особистісною поведінкою. Особливе місце в системі правоохоронних органів займає комплексний метод соціального планування. Головною метою цього методу є вдосконалення структури служб і підрозділів, підвищення кваліфікації особового складу, створення сприятливого морально-психологічного клімату, поліпшення умов праці, побуту і відпочинку.

Управління в сфері забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю, будучи надзвичайно складним і різнобічним, обумовлює необхідність використання всіх перерахованих вище груп методів.

Одночасно при зовнішній діяльності правоохоронних органів застосовуються деякі специфічні методи управління, характерні тільки для правоохоронних органів [65]. Серед них виділяються дві групи методів:

- перша група методів зовнішньої діяльності являє собою сукупність способів і прийомів керуючого впливу правоохоронних органів, в межах їх компетенції, на державні та громадські організації, установи, різні підприємства і на їх посадових осіб з метою забезпечення виконання цими суб'єктами встановлених правил і норм. Вони виражаються, головним чином, в адміністративний нагляд, застосування організаційних, виховних, профілактичних, а також примусових заходів;

- друга група методів зовнішньої діяльності характеризується впливом правоохоронних органів на громадян і має на меті дотримання ними відповідних правил поведінки, попередження і припинення правопорушень з їхнього боку.

Поряд з названими вище методами зовнішнього управління в правоохоронних органах широко застосовуються і інші не менш ефективні

способи дії, що управляє. До їх числа можна віднести методи колегіального і єдиноначального вирішення питань управління в сфері забезпечення правопорядку. Колегіальність та єдиноначальність можна розглядати як форми здійснення державної влади, як показники ступеня і характеру демократизму системи державного управління в сфері охорони правопорядку [66].

Основною перевагою колегіальних методів управління є можливість врахування колективного досвіду при розробці та реалізації управлінських питань. Колегіальність сприяє поліпшенню координації та взаємодії підрозділів і служб в виконанні спільних завдань з охорони громадського порядку і боротьбі зі злочинністю. Разом з тим колегіальність в певних умовах може виявитися методом недостатньо ефективним, що особливо проявляється у випадках, що вимагають оперативного керівництва і невідкладних рішень. Тому колегіальні методи і форми управління повинні завжди бути в нерозривному зв'язку з принципом особистої відповідальності керівників за прийняття і виконання рішень.

У порівнянні з колегіальністю метод єдиноначальності володіє більшою оперативністю як в сенсі швидкості прийняття рішень, так і по відношенню до реалізації поставлених завдань. У той же час єдиноначальність в якійсь мірі звужує можливості врахування колективного досвіду в процесі управління, посилює небезпеку появи суб'єктивізму. Отже, з точки зору завдань і ефективності управління методи колегіального і єдиноначального управління повинні здійснюватися в їх тісному поєднанні і доповнювати один одного.

Метод оперативного керівництва та управління найбільш яскраво проявляється при реалізації адміністративно-владних повноважень. Метод координації означає узгодження і встановлення доцільного співвідношення дій різних правоохоронних органів для досягнення певних цілей з найменшими витратами сил і засобів. Розрізняються кілька форм координації: загальна, міжгалузєва, галузєва (вертикальна і горизонтальна).

Таким чином, ієрархічність механізму управління в системі правоохоронних органів висуває питання про конкретизацію методів (як організаційних способів і засобів) управління, про поєднання різних методів і форм управління всередині локальних систем, органів, підрозділів [67].

В даному дослідженні за доцільне розглянути також інститут організаційної культури управління, який розуміється нами, перш за все, як рівень досконалості загальної організації роботи в будь-якій ланці державного апарату, в тому числі і в правоохоронних органах. Тим більше, що від неї багато в чому залежить система застосування методів управління.

По всій видимості, про культуру управління можна говорити в різних аспектах, наприклад в аспекті, що охоплює вимоги до взаємин працівників правоохоронних органів з населенням. Культуру управління можна розглядати як якість внутрішньо організаційної, управлінської діяльності правоохоронних органів, її законності і ефективності.

У будь-якому випадку застосування інституту культури управління дозволяє значно розширити традиційне уявлення про якість роботи правоохоронних органів, про шляхи посилення їх зв'язку з населенням, сприяє припиненню проявів безкультур'я, тяганини, грубощів, бездушності, формалізму, тобто найбільш відвертих проявів бюрократизму. Інститут організаційної культури управління по суті є одне з повсякденних проявів демократизму в діяльності правоохоронних органів. Отже, цей вид культури передбачає практику правоохоронної діяльності.

Зміст культури управління правоохоронними органами охоплює сферу зовні спрямованої внутрішньо-організаційної діяльності і виражається в цілому ряді форм, основними з яких є: політична культура, етична культура, правова культура, організаційна культура, науково-технічна культура органів і посадових осіб, зовнішня культура і т. д. Ми не будемо детально зупинятися на характеристиці цих форм культури правоохоронних органів у всьому їх об'ємі. Підкреслимо лише наступну важливу обставину.

Серед широкого кола видів і форм культури в діяльності правоохоронних органів важливе значення мають організаційна, управлінська культура, а також правова і професійно-ділова, тісно взаємопов'язані і взаємозумовлені один з одним. Вбачається, що організаційна, управлінська культура - це сукупність досягнень в організації і здійсненні процесу управління, організації управлінської праці, використанні техніки управління, а також вимог, що пред'являються до систем управління і до їх співробітникам.

Іншими словами, культуру управління в будь-якій сфері діяльності необхідно розглядати як якість розв'язуваних апаратом управління завдань.

Важливим елементом інституту організаційної культури управління є чітка організація швидкого та правильного розгляду пропозицій, скарг та заяв громадян, чітке і культурне їх обслуговування.

Звісно ж, що основні показники, що свідчать про стан культури управління і законності в правоохоронних органах, можуть бути виражені числом: а) обґрунтованих скарг і заяв громадян, що надійшли в зв'язку з незаконними діями або рішеннями посадових осіб; б) осіб, засуджених за посадові чи інші злочини; в) посадових осіб, підданих заходам адміністративного впливу; г) протестів і подань, принесених прокурором; д) скасованих прокурором постанов органів дізнання і попереднього слідства і т. д. [68, с.124-126].

Таким чином, в процесі управління використовується безліч різноманітних способів, підходів і прийомів, що дозволяють упорядкувати, спрямувати і ефективно організувати виконання функцій, етапів, процедур і операцій. В сукупності вони виступають як методи управління, під якими розуміються способи здійснення управлінської діяльності, застосовувані для постановки і досягнення її цілей.

Методи займають особливе місце в управлінні, так як на їх базі відбувається взаємне збагачення його теорії і практики. Методи дозволяють сформувати систему правил, прийомів і підходів при вирішенні поставлених

завдань, в даному випадку з охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю. При цьому використання системи методів в процесі вивчення нових проблем управління дозволяє збільшити знання про управління і про закономірності протікання в ньому процесів і явищ, сприяючи розвитку теорії управління.

Висновки до розділу 2

Організаційно-правові засади формування державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні являє собою одну з найважливіших і складних теоретичних і практичних проблем. Без задовільного вирішення цієї проблеми неможливо вирішити завдання щодо вдосконалення управління правоохоронними органами, забезпечити підвищення ефективності їх роботи. Основні вимоги до системи оцінок державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні повинні включати в себе адекватність відображення вкладу всіх і кожного елемента в досягненні мети дії, сприяння розвитку активності співробітників при досягненні мети, поєднанні кількісних і якісних показників, забезпечення об'єктивного і повного обліку всієї інформації та інше.

Механізм державного правового регулювання забезпечення правоохоронних органів являє собою сукупність правових засобів, за допомогою яких забезпечується регулювання діяльності правоохоронних органів. Державне правове регулювання забезпечення правоохоронних органів - це такий вплив законодавчих норм на поведінку працівників цієї системи, в результаті якого виникають, змінюються або припиняються службові правові відносини.

Державно-правовий механізм забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні виступає як прояв дійсності як зовнішнього, так і внутрішнього характеру. Вона, по суті, висловлює динамізм системи

взаємопов'язаних різнопланових факторів і умов. Інформаційна сутність «державно-правового механізму забезпечення» має як безпосереднє, так і опосередковане значення для діяльності правоохоронних органів.

Різна роль державних органів загальної та спеціальної компетенції в уже згаданому механізмі обумовлена їх власними завданнями і предметною компетенцією. Основне навантаження щодо забезпечення правопорядку виконують виконавчі органи влади, в першу чергу, спеціалізовані органи забезпечення правопорядку (поліція, Нацгвардія, органи держбезпеки і ін.). ефективність їх функціонування в напрямку належного забезпечення правопорядку досягається за допомогою: 1) якісного, своєчасного та вичерпного правового регулювання їх організації та діяльності, що багато в чому забезпечується законодавчими органами влади; 2) високопрофесійної підготовки компетентних співробітників, здатних належним чином виконувати покладені на них завдання; 3) можливості їх самостійно і в конструктивній взаємодії з іншими органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства забезпечити належний рівень правопорядку.

РОЗДІЛ 3

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ У ЗАБЕЗПЕЧЕНІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Концепція формування України як демократичної правової унітарної держави як основа конституційного ладу України і орієнтир конституційно-правового розвитку передбачає побудову держави, в якій встановлений міцний конституційний правопорядок і належним чином забезпечені права і свободи людини. Консолідоване і ефективне функціонування правоохоронних органів є основою встановлення, підтримки і зміцнення такого правопорядку.

Отже, сильна держава і визнання найвищою цінністю людини, її прав і свобод, які гарантовані Конституцією України і належним чином забезпечені органами публічної влади, в поєднанні закладають програмно-цільову основу для ефективного функціонування і розвитку цілісного державного механізму в Україні.

Сучасний етап конституційно-правових перетворень в Україні характеризується підвищеною значимістю здійснення різних державних функцій, включаючи функцію забезпечення правопорядку, в реалізації якої активно задіяні органи публічної влади. Формування цілісного і ефективно функціонуючого конституційно-правового механізму забезпечення правопорядку органами публічної влади можна віднести до найбільш значущих сучасних напрямків державно-правового розвитку.

Тенденції централізації і децентралізації публічної влади, зміцнення єдності її системи, реалізації конституційного принципу поділу влади істотно впливають на ефективність встановлення і забезпечення конституційного правопорядку в цілому, визначаючи основні напрямки формування, розвитку і функціонування розглянутого механізму.

Конституційний принцип визнання людини, її прав і свобод найвищою цінністю (ст. 3, 21 Конституції України) [69] орієнтує органи публічної влади на ефективний захист особистості, забезпечення громадської безпеки та зміцнення конституційного правопорядку. Розгляд системи органів публічної влади, прямо вказаних у Конституції України (конституційних органів публічної влади, в числі яких - Президент України, Верховна Рада України, Уряд України, судові органи і прокуратура, органи місцевого самоврядування), які беруть участь у встановленні та забезпеченні правопорядку, передбачає звернення і до державних органів, безпосередньо не зазначених в Конституції України, але наявність і функціонування яких впливає з системного аналізу положень Конституції України і її реалізації.

В першу чергу це стосується органів виконавчої влади, які несуть основне навантаження по забезпеченню правопорядку. При цьому, важливо звернути увагу на роль органів внутрішніх справ, які займають особливе місце в механізмі забезпечення правопорядку органами публічної влади, безпосередньо забезпечують охорону правопорядку і захист прав громадян в різних (часто екстремальних, надзвичайних) умовах: при припиненні протиправних діянь і затримання правопорушників, проведення операцій з протидії тероризму і екстремізму, забезпечення правопорядку під час організації та проведення публічних маніфестацій, виборчих кампаній і т. д. [70].

Таким чином, в сучасних умовах якісного встановлення та ефективного забезпечення правопорядку можливо досягти шляхом консолідації зусиль публічних державних органів і правоохоронних органів влади з активною участю громадськості, за умови дотримання власної компетенції правоохоронних органів і недопущення порушення самостійності громадських формувань органами публічної влади. Для цього, а також для досягнення органічного сполучення цінностей сильної держави і пріоритету людини, його прав і свобод в умовах зовнішніх і внутрішніх викликів, функціонування сучасного суспільства як складного ідеологічно

різноманітного і багатонаціонального організму необхідно фундаментальне комплексне дослідження конституційно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні.

На основі аналізу теоретико-правової основи забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні виявлено необхідність сформулювати архітектоніку і розкрити основні напрямки функціонування і вдосконалення запропонованого механізму.

Обґрунтування, розробка і дослідження запропонованого механізму є рішенням найважливішої сучасної конституційно-правової проблеми. Від ступеня її дозволу в значній мірі залежить ефективність функціонування української держави, його публічно-територіальних утворень і публічно-владного апарату, якісний стан конституційного правопорядку в цілому.

Важливість дослідження змістовної сторони підвищення ефективності державно-правового механізму у забезпеченні діяльності правоохоронних органів в Україні обумовлена науковою та практичною необхідністю сприяти виробленню і реалізації підходів, пов'язаних з вирішенням завдань у сфері управління правоохоронними органами.

Характерно, що в повсякденній діяльності правоохоронних органів створюється оманливе враження очевидності змісту «забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні». Як правило, воно пов'язується з функціональною стороною вирішення різноманітних завдань правоохоронних органів. Характерно і те, що є великий обсяг публікацій з питань теорії і практики вивчення і оцінки «забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні». Однак це питання через безліч відповідей залишається відкритим. Для ілюстрації наведемо узагальнені наявні підходи до визначення цього поняття:

- умови, в яких правоохоронні органи здійснюють свою діяльність по боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку;

- особливості території, що обслуговується, стан злочинності, а також наявність і стан сил і засобів для боротьби з нею;

- сукупність даних (інформація) про злочинність, силах і засобах правоохоронних органів і ефективності їх використання, а також основні характеристики території, що обслуговується;

- сукупність криміногенних явищ (чинників, фактів), що обумовлюють можливість здійснення злочинів і порушень громадського порядку.

За своєю суттю наведені поняття істотної розбіжності не мають. При цьому в якості загального, за визначенням цього поняття, слід виділити стан злочинності і громадського порядку, що цілком зрозуміло, тому що визначити зміст «забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні» без урахування предметної діяльності правоохоронних органів і функції, пов'язаної з боротьбою зі злочинністю та охороною громадського порядку, неможливо. Вчені також відносять до «забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні» і так звані зовнішні умови, фактори середовища функціонування.

Разом з тим різні точки зору з досліджуваного питання не є перешкодою на шляху формування і обґрунтування єдиного розуміння «забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні», а навпаки, їх наявність і вивчення дозволяють визначити узгоджену концепцію досліджуваного поняття. Перш за все, слід враховувати позитивні моменти, які можна отримати, тим більше, що теоретичні питання тільки виграють від розгляду різних точок зору.

У зв'язку з цим видається, що «державний механізм забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні» - це відомчий термін, який часто застосовується в різних нормативних, організаційних, методичних та інших документах державних органів. На рівні звичайного сприйняття під ним розуміються умови діяльності правоохоронних органів при реалізації завдань боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку. Відомо, що ці умови пов'язані зі сферами діяльності. У свою чергу, вони нерівнозначні. Зокрема, зовнішні сфери діяльності завжди є більш впливовими, бо тільки вони формують основу управління, визначають характер, а також

спрямованість діяльності правоохоронних органів. Одночасно слід зазначити, що внутрішні умови, які безпосередньо характеризують правоохоронні органи, впливають на зовнішні умови. «державний механізм забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні» виступає як прояв фактичної дійсності як зовнішнього, так і внутрішнього характеру. Вона, по суті, висловлює динамізм системи взаємопов'язаних різнопланових факторів і умов [71].

Іншими словами, поняття «державний механізм забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні» є абстракцією, яка відображає специфічні (відомчі) аспекти навколишнього світу, тобто «забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні» в природно виділеному вигляді не існує. Інформаційна сутність «забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні» має як безпосереднє, так і опосередковане значення для діяльності правоохоронних органів.

Очевидно також і те, що навколишня дійсність знаходиться в постійному розвитку, зміні. Отже і «забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні» як частина навколишнього світу має аналогічну властивість. Звідси напрашується й інший висновок, що відноситься до необхідності її постійного вивчення: тут проглядається як практичне, так і науково-теоретичне значення такого підходу. Теоретичний і практичний інтерес цього феномена пов'язані з впливом на нього нових результатів наукових знань і методів, які постійно збагачують понятійний апарат. Зокрема, при вивченні «забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні» використовуються насамперед такі галузі знань, як кримінологія, теорія управління правоохоронною діяльністю, спеціальна психологія і т. д. [72].

Викладене дозволяє констатувати, що різні поняття, як і власне поняття «забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні», являють собою лише відносну істину.

Проте нинішня практика і наука в найзагальнішому вигляді дозволяють представити модель «державний механізм забезпечення діяльності

правоохоронних органів в Україні» як два великих взаємодіючих елемента. В один з них входять зовнішні умови функціонування правоохоронних органів, в іншій - внутрішні, які відображають їх внутрішньо-системну організацію і діяльність. Такий поділ умов не виключає, а, навпаки, передбачає виділення з них окремих компонентів.

Виходячи зі змістовної сторони, а також ступеня звичності, функціонування правоохоронних органів можна поділити на ситуаційні і концептуальні. Вбачається, що такий розподіл цілком обґрунтовано, тому що воно дозволяє визначати насамперед, що має суттєвий вплив на функціонування системи в цілому. Зокрема, ситуаційні умови пов'язані зі специфікою конкретного періоду і місця, де здійснюється конкретна діяльність конкретного правоохоронного органу. Концептуальні умови формуються законодавством, наказами та іншими рішеннями, які визначають цілі, завдання, напрямки, критерії оцінки діяльності правоохоронних органів і т. д.

З урахуванням розв'язуваних правоохоронними завдань слід зазначити, що метою вивчення «державного механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні» є вивчення факторів об'єктивного і суб'єктивного характеру, які безпосередньо або опосередковано впливають на стан як самих правоохоронних органів, так і предмета їх діяльності.

Звісно ж, що модель «державного механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні» має складатися з наступних блоків, що характеризують:

- умови зовнішнього середовища (географічні, територіальні, економічні, соціальні, демографічні і т. д.);
- злочинність та інші правопорушення;
- осіб, які їх вчинили;
- систему різних взаємодіючих органів, які вирішують завдання охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю;

- правоохоронні органи внутрішніх справ як систему, покликану вирішувати правоохоронні завдання.

Зовнішнє середовище є визначальною. Воно не тільки формує умови функціонування системи і «виправдовує» саме її існування, але і живить її інформацією, служить полем докладання інформаційних управлінських впливів, що надаються системою: інформаційних - в тому випадку, коли дана система виступає для іншої системи як елемент зовнішнього середовища, і керуючих - коли вона впливає на інші об'єкти в бажаному напрямку. Іншими словами, знання цих умов дозволяють визначити систему з реагування.

Викладене дозволяє зробити висновок, що методологічною основою вивчення і організації боротьби зі злочинністю є одночасний розгляд її загального зв'язку з усіма сферами суспільного життя і облік таких особливостей соціального розвитку, які проявляються як специфічні закономірності злочинності. При цьому умови зовнішнього середовища впливають на функціонування правоохоронних органів. Кожна територія обслуговування має свої специфічні умови. На ній також діють відносно стійкі фактори, що впливають на предметну область діяльності правоохоронних органів. Таке судження ґрунтується на положенні, що методологія пізнання - явище інтегральне і представляє собою не просте підсумовування теоретико-світоглядних концепцій, принципів, методів і засобів пізнання, а всієї сукупності взаємопов'язаних різних факторів.

Зазвичай до першої групи факторів зовнішнього середовища відносять: територіально-географічні, та адміністративно-територіальні характеристики. Очевидно, що вони стабільні і зумовлюють специфічність умов «державного механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні». Друга група включає фактори соціально-економічного та культурного характеру (профіль економіки, рівень розвитку інфраструктури, рівень задоволення культурних і освітніх запитів населення і т. д.). Третю групу складають соціально-демографічні чинники (загальна кількість і щільність населення, співвідношення міського і сільського населення, міграційні процеси і т. д.).

Важливим компонентом оперативної обстановки є концептуальне середовище, яке формується за допомогою вимог законів, підзаконних актів. Для діяльності правоохоронних органів злочинність та інші правопорушення мають визначальне значення, вони входять до другої групи.

Кількісні та якісні характеристики злочинності та інших правопорушень дають уявлення про наявні зв'язки і тенденції розвитку. У структурі як злочинності, так і правопорушень проявляється структура факторів, що впливають на діяльність правоохоронних органів. Іншими словами, структура злочинності та інших правопорушень - це результат впливу середовища, а за результатом можна судити про характер цих впливів і передбачити майбутні можливі впливи.

У третій блок ми включили систему різних взаємодіючих органів, які задіяні у вирішенні завдань охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю. Зрозуміло, що сюди насамперед входять структури, покликані забезпечити виконання законів, боротьбу з правопорушеннями, захист прав громадян. До таких органів слід віднести прокуратуру, органи служби безпеки, суди, адвокатуру, нотаріат, податкову інспекцію, митні органи, різні комісії.

При виділенні цього блоку механізму забезпечення правоохоронних органів ми виходили з необхідності врахування і використання можливості державних органів і громадських організацій при вирішенні завдань охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю. Далі, діяльність правоохоронних органів пов'язана і часом багато в чому залежить від можливостей взаємопов'язаних правоохоронних органів (прокуратури, суду і т. д.).

Четвертий блок становлять правоохоронні органи як систему, покликану вирішити правоохоронні завдання. Звісно ж, що в блок повинні бути включені дані про результати діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку. Модель механізму забезпечення правоохоронної діяльності повинна відображати також стан сил і засобів цих органів, їх дислокацію (навантаження на особовий склад, його якісний рівень, некомплект штатів, рівень матеріального забезпечення і т. д.).

При цьому слід мати на увазі, що цілі внутрішнього управління мають також підготувати правоохоронні органи до виконання завдань боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку, тобто зміст внутрішніх цілей зумовлюється зовнішніми цілями. Отже, нормальна діяльність правоохоронних органів може бути забезпечена за умови різноаспектного і повного обліку основних параметрів зовнішнього середовища.

Перед тим, як приступити до формування цілей, методів, форм підвищення ефективності державно-правового механізму у забезпеченні діяльності правоохоронних органів в Україні, відзначимо, що сам «механізм забезпечення» [73] розуміється як стан, обставини, умови існування чого-небудь, кого-небудь, сукупність факторів і умов стосовно сфери діяльності певних органів, розвиток тих чи інших відносин (сукупність факторів, які є значущими для відповідних сфер діяльності).

Виходячи з викладеного можна зробити висновок, що під «державно-правовим механізмом у забезпеченні діяльності правоохоронних органів в Україні» слід розуміти своєрідну частину об'єктивної дійсності, в якій, власне, і здійснюється діяльність правоохоронних органів. При цьому ця частина досить рухома, оскільки при спільності цілей боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку і при відносно загальному наборі факторів, значущих для діяльності правоохоронних органів в цілому, в кожному конкретному випадку рішення того чи іншого завдання будуть складатися певні сукупності цих факторів і, відповідно, різне уявлення про безпосередній зміст «державно-правового механізму у забезпеченні діяльності правоохоронних органів в Україні». Наприклад, зміст «державно-правового механізму у забезпеченні діяльності правоохоронних органів в Україні», що оцінюється в зв'язку з забезпеченням охорони громадського порядку під час проведення культурно-масових, спортивних або інших заходів, буде відрізнятися від змісту обстановки, що вивчається у зв'язку з розробкою поточних планів діяльності правоохоронних органів або з проведенням операцій з розшуку злочинців, і т. д.

Слід зазначити, що «державно-правовий механізм у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні» - це не проста сума різних чинників, а цілісний взаємодіючий комплекс. Як визначальним системоутворюючим зв'язком цього поняття виступає, з одного боку, діяльність правоохоронних органів у справі боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку, а з іншого - фактичні результати цієї роботи. Це означає, що управлінська діяльність неможлива без аналізу і оцінки цих зв'язків, а також зв'язків останніх з іншими фактори. Іншими словами, в загальному вигляді структуру «державно-правового механізму у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні» можна охарактеризувати як зв'язки і залежності: між соціологічними факторами і станом злочинності і громадського порядку; між зовнішніми (по відношенню до органів внутрішніх справ) умовами і самими органами і т. п.

«Державно-правовий механізм у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні» [74] характеризується також мінливістю змісту, в тому числі її оцінка залежить від конкретних цілей і завдань, що пов'язуються з її вивченням, тобто в рамках структурної схеми державних органів можливі різні предметні описи її змісту в кожному конкретному випадку. Основою такого висновку є обставини, пов'язані з тим, що в конкретному випадку аналізу і оцінки ми маємо різні (територіальні, соціально-економічні, природно-географічні) особливості, функції діяльності правоохоронних органів, а також завдання з аналізу та оцінки роботи.

Різноманіття характеристик і властивостей «державно-правового механізму у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні» доводить, що завдання дати її всеосяжне змістовне визначення є дуже складною. Проте бачиться, що «державно-правовий механізм у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні» являє собою сукупність особливо значущих для організації охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю взаємопов'язаних внутрішніх і зовнішніх факторів, явищ і процесів.

Відомо, що методика тісно пов'язана з методологією. Так, розробка питань техніки отримання необхідних даних, а також техніки їх аналізу при вивченні «державно-правового механізму у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні» багато в чому залежить від методології. Найтісніший зв'язок методики і методології виявляється на кожному етапі конкретного дослідження.

У зв'язку з цим слід зауважити, що приватно-наукову методологію найчастіше визначають як сукупність методів, принципів і прийомів дослідження, що застосовуються в тій чи іншій галузі науки. Однак з висоти сьогоденного рівня розвитку пізнання очевидно, що галузі науки представляють собою суть абстракції, бо реально кожна з них вже давно є система певних наукових дисциплін, число яких швидко зростає не дивлячись на інтегративні процеси.

Поняття «методологія» означає, що конкретні дослідження ретельно аналізуються з боку використовуваної ними техніки, зроблених припущень і форм їх організації. У цьому сенсі методологічний аналіз закладає основу для майбутнього розвитку філософії соціальних наук. Таким чином, методологія не зводиться до аналізу техніки дослідження, вона спирається на знання загальних закономірностей. Ми не знаємо і не можемо знати до дослідження, як в даних конкретних умовах виявляться загальні закономірності, притаманні даному цілому. Тобто ядром методології є філософія, яка виступає в якості основи будь-якого дослідження. Філософські категорії, узагальнюючи досвід усіх наук, привносять в кожен конкретну науку методологічні знання в систематизованому вигляді і тим самим множать можливості як науки в цілому, так і окремої її галузі. При цьому слід зазначити, що нефілософські загально-наукові поняття і категорії мають значимістю і виконують серйозні методологічні функції. Зокрема, це - сучасні методи математичного забезпечення досліджень, методи і поняття кібернетики, методологічні принципи системного підходу. Отже, методологія - явище інтегральне, що об'єднує в собі ряд компонентів (світогляд, загальні філософські закони і

категорії, загальні та приватно-наукові методи). У зв'язку з цим слід зазначити, що співвідношення методології та методу слід розуміти як діалектичне співвідношення цілого і частини, системи та елементів. У свою чергу, будь-яке конкретне соціальне дослідження має спиратися на попередній досвід розвитку науки, воно не починає все з самого початку, не провадиться на абсолютно порожньому місці. Заперечення цього було б рівнозначно визнанню, що математичне дослідження з того чи іншого питання повинно відмовитися від всіх досягнень математичного методу і все починати заново.

З усього викладеного випливає, що методи конкретних досліджень «державно-правового механізму у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні» без методологічного обґрунтування неможливі.

Дослідницька діяльність, в тому числі і по вивченню «державно-правового механізму у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні», завжди пов'язана з визначенням мети. При цьому важливо виходити з того, що мета, як і власне встановлення проблеми конкретного вивчення, не означає, що вони можуть або повинні вирішити наперед результати дослідження. Багато пропозиції, які здаються нам істинними на початку, можуть виявитися неістинними. Ми часто бачимо те, що очікуємо побачити, а не те, що дійсно відбувається. Багато чудових досягнень в пізнанні з'явилися результатом того, що ми поставили під сумнів істинність припущень, які раніше розглядали як «самоочевидні». І критичний аналіз людських переконань виявляє, як багато «інтерпретації» присутній в тому, що здавалося з першого погляду «безпосереднім знанням».

Іншими словами, до пізнання зв'язків явищ неможливо встановити результат пізнання. Але напрямок дослідницького пошуку можна і потрібно встановити хоча б в загальних рисах з самого початку.

Спочатку при вивченні «державно-правового механізму у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні», як і будь-якого іншого дослідження, дуже важливо визначити проблему. Це означає виявити її, виходячи з визначення слабких місць діяльності. Відправним моментом цієї

діяльності повинні бути реалії діяльності правоохоронних органів, назрілі проблемні питання. Дослідження повинно служити об'єктивним орієнтиром подальшої діяльності.

Процедура вивчення «державно-правового механізму у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні», в першу чергу, полягає в тому, що проблема, що підлягає аналізу, повинна бути логічно продумана, з ювелірною точністю розчленована. Це, по суті, основа успіху подальшого її вивчення. Конкретність дослідження передбачає конкретність теми, постановки питання, конкретність мети. Це, в свою чергу, вимагає саме методологічної розробки проблеми. Можливість відпрацювати, проаналізувати матеріал залежить від чітко поставленої мети дослідження, від принципів, покладених в основу збору матеріалів.

Дослідження «державно-правового механізму у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні» повинно включати єдність теоретичного та емпіричного підходу. І хоча можна, звичайно, зробити акцент на тій чи іншій стороні - отриманні емпіричного матеріалу або його теоретичного осмислення, - все ж справжнє дослідження, ставить перед собою завдання такого конкретного знання на об'єкті.

Кожен факт, що має відношення до «державно-правового механізму у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні», може і повинен бути розглянутий в різних зв'язках і залежностях. Наприклад, при дослідженні злочинності, повинні бути вивчені багатоаспектні зв'язки, починаючи від причин, її породжують, і закінчуючи рівнем впливу на її стан з боку правоохоронних органів. Зрозуміло, що на практиці відразу встановити взаємодії різних факторів дуже складно, але в кінцевому підсумку дослідження всіх сторін таких зв'язків врахувати необхідно. Вони допоможуть дати правильну оцінку динаміці злочинності, рівня організаційної роботи та, таким чином, коригувати основну тенденцію, виявлену в цьому дослідженні. Для певних цілей дослідження можна врахувати тимчасово одну (якусь потрібну в даному випадку) сторону досліджуваного об'єкта, але при цьому

необхідно пам'ятати, що її вичленення умовно, бо в реальній дійсності кожна сторона «державно-правового механізму» не виступає як щось ізольоване, а у взаємозв'язку з іншими органами.

Важливу роль при дослідженні «державно-правового механізму у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні» грає статистика. Вона доставляє первинний матеріал, проте кожен доставлений нею факт - це не поодинокі випадки, а підрахована певна кількість однорідних явищ. До емпіричного матеріалу слід віднести довідки, доповідні записки, матеріали кримінальних справ, матеріали засобів масової інформації. Можна сказати, що емпіричний матеріал - це вся сукупність фактичних відомостей, отриманих різними шляхами. Наступна обставина, що має принципове значення при дослідженні «державно-правового механізму у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні», - це повнота фактичних відомостей [75].

Питання про кількість необхідних фактів - є не що інше, як проблема репрезентативності, показності матеріалу в дослідженні. Одночасно, дослідник не повинен прагнути до обліку як можна більшого числа фактів. Тут виникає необхідність дотримання принципу здорового глузду.

Не менш важливою є проблема організації, вибірки емпіричних даних. Види вибірки добре відомі. Коли відсутня можливість охопити всі факти, які стосуються досліджуваної сукупності, то статистика пропонує три типи шаблону або вибірку: випадкову вибірку, або типову вибірку і обмежену вибірку (квоту). Можна зіставляти ці типи вибірки між собою, сперечатися про їх недоліки і достоїнства, але все це залишиться в межах техніки дослідження. Методологічно ж питання тут стоїть не тільки про кількість необхідних фактів, а й про те, щоб правильно встановити належне місце нового факту в системі.

Таким чином, кожна з названих методологічних проблем, наявних при зборі емпіричних матеріалів вивчення «державно-правового механізму у забезпечені діяльності правоохоронних органів в Україні», впирається в необхідність включення певних моментів теоретичного знання. Особливо очевидною ця необхідність стає на стадії угруповання фактів.

Принциповим тут є саме органічне проникнення теорії в саму тканину емпіричного дослідження.

Органічне поєднання теорії та фактичного матеріалу - це найважливіше методологічне питання. З'єднання першого та другого забезпечує теоретичний контроль на всіх етапах дослідження. При цьому, як видається, при реалізації цього підходу, головне полягає в тому, щоб загальні методологічні вимоги були реалізовані в конкретних технічних прийомах, а також в конкретних кроках, які робить дослідник, рухаючись від своїх перших отриманих даних до їх осмислення. На цьому шляху важливо абстрагування. Відомо, що процес утворення абстракцій здійснюється єдиним способом [76]. Проте при побудові абстракції під час вивчення оперативної обстановки хотілося б звернути увагу на наступні моменти загального - на те, що характер абстрагування завжди повинен визначатися природою об'єкта, тобто саме природа об'єкта вказує, що можна і потрібно досліджувати. При цьому не слід забувати про ціле і про основні елементи.

Що стосується відповідності матеріалів і висновків за результатами вивчення оперативної обстановки, то тут, як правило, проявляються дві одно помилкові тенденції. Перша тенденція полягає в невизначеності, тобто коли з більшої кількості фактів робляться дуже вузькі або дуже боязкі висновки, друга - в надмірно широких висновках з дуже обмеженого матеріалу [77].

На закінчення відзначимо, що проблема співвідношення емпіричного матеріалу і теоретичного узагальнення при дослідженні оперативної обстановки вельми актуальна і складна. Тим часом при вирішенні цієї проблеми необхідно враховувати роль практики дослідження цієї галузі. Методологія не ізольована від поглядів і світогляду дослідника, його здібностей. Вона пов'язана з вартими завданнями. Звідси впливає й інша проблема ефективності дослідження - ступінь значення впливають з нього рекомендацій для прийняття управлінських рішень. Поза всяким сумнівом, розробка цих питань становить основу підвищення результативності

діяльності правоохоронних органів, які нині, в умовах формування правової держави, придбали величезне теоретичне і практичне значення.

Слід відзначити, що проблематика реалізації впливу держави на діяльність правоохоронних органів в Україні та його ролі у формуванні демократичного, євроінтегрованого державно-управлінського апарату, полягає, насамперед, у дисбалансі між ефективними та законними правоохоронними процесами, що проявляються у зниженні ролі суспільства у процесі владно-політичних перетворень. Одночасно, проблемним питанням, що підвищує проблемність кооперації між громадянським суспільством, владою та правоохоронними органами в Україні є соціально-правові та економічні проблеми, як-от: дестабілізація економіки, прецеденти неповаги до природних людських прав та свобод, відсутність дієвих інструментів впливу на перевищення владних повноважень представниками органів правопорядку тощо [78].

Важливо зазначити, що процедури нормопроекування в Україні, наразі, мають, також, певні неузгодженості та недоліки. Так, відсутність чіткої законодавчої регламентації меж можливої поведінки органів правопорядку, інших поліцейсько-охоронних структур, а на додаток – нерегламентована поведінка органів державної влади та органів місцевого самоврядування (урядового апарату) зумовлюють утруднену реалізацію механізмів впливу громадянського суспільства на діяльність правоохоронних органів [79].

Отже, на підставі вищесказаного, можна зробити висновок, що державно-правовий механізм у забезпеченні діяльності правоохоронних органів в Україні – це об'єктивно затребуваний самостійний елемент процесу управління в практиці їх роботи із зацікавленими органами державної влади і уповноваженими посадовими особами, що забезпечує досягнення узгодження і впорядкування спільних зусиль з питань виконання поліфункціональних задач правоохоронних органів.

Правове регулювання координації діяльності правоохоронних органів в Україні в зовнішній і внутрішній сферах їх функціонування - це спеціально-

юридичний вплив в багатоскладовій системі координації, засноване на законодавстві, відомчих наказах, пов'язане з встановленням конкретних прав і обов'язків сторін координації, які в залежності від предмета координації виконують функції або суб'єкта координації, або координованих.

Підвищення ефективності державно-правового механізму у забезпеченні діяльності правоохоронних органів в Україні визначається як комплексне конституційно-правове явище, що включає систему правових норм і вихідних ціннісних установок, мети, завдання і зміст організаційно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, які самостійно та у взаємодії один з одним в певних формах і за допомогою застосування різних конституційно-правових засобів (інструментів) беруть участь у забезпеченні правопорядку [80].

Модель правового регулювання механізму забезпечення правоохоронної діяльності являє собою комплекс організаційно-правових компонентів, реалізованих на правовій основі в зовнішній і внутрішній сферах функціонування правоохоронних органів, мають чітко виражену цільову спрямованість, що забезпечується реалізацією відповідних завдань і функцій за рахунок узгодження дій сторін координації (суб'єкт, координовані, інші учасники) з урахуванням встановлених принципів їх взаємовідносин в ході координаційного процесу, коли визначається предмет координаційних зусиль, аналізується стан проблеми, здійснюється планування і реалізація планових заходів, проводяться зустрічі (в т. ч. координаційні наради), обговорюються необхідні заходи, вносяться пропозиції щодо виправлення ситуації, приймаються рішення, підводяться підсумки і, при необхідності, коригується мета.

При цьому конституційно-правовий механізм забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні складається із сукупності взаємопов'язаних і взаємообумовлених елементів, станів і процесів, між якими існують системно-структурні та системно-функціональні зв'язки. Широкий зміст досліджуваного механізму спричиняє необхідність упорядкованого взаємного

розташування його складових частин (блоків) за допомогою формування його конструкції.

Під конструкцією конституційно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні розуміється сформована на основі і в межах конституційно-правового регулювання цілісна система взаємопов'язаних елементів, які консолідуються в динамічно розвиваючі і органічно взаємопов'язані складові (блоки), функціонально орієнтовані на досягнення загальної магістральної мети - ефективного забезпечення правопорядку.

Запропонована конструкція є універсальною основою для подальшого наукового осмислення різних соціально-правових механізмів забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні, а також конкретизації основних напрямів, вдосконалення форм, оптимізації вибору і застосування соціально-правових засобів встановлення і забезпечення правопорядку.

Висновки до розділу 3

1. Обґрунтовано необхідність вдосконалення організаційно-правового регулювання механізму забезпечення правоохоронної діяльності в зв'язку з тим, що на практиці він склався без достатнього правового оформлення.

2. Відзначено, що цей механізм - складна динамічна система, яка забезпечується взаємодіючими факторами і умовами на нормативній основі. Механізм реалізується за допомогою узгодження складових елементів, конкретний, реальний і спрямований на досягнення мети координації правоохоронної діяльності з використанням певного інструментарію, ресурсного потенціалу. Як будь-яке явище дійсності і системне утворення, він являє собою цілісну сукупність взаємопов'язаних елементів координації (в широкому розумінні механізму управління), куди входять призначення, мета, завдання, функції, методи, управлінські відносини між сторонами координації, структура, принципи, процес.

3. Для узгодження інтересів взаємодіючих сторін в такому механізмі необхідний вибір сукупності методів та інструментів управління, відповідно до природи функціонування правоохоронних органів. Отже, системність взаємовідносин правоохоронних органів при координації правоохоронної діяльності передбачає наявність певних вимог, куди входять актуальність, своєчасність, стабільність, узгодженість, повнота. Здійснення правового регулювання в часі і просторі потребує закріплення правового становища учасників, нормативно закріпленої здатності бути учасниками цих правовідносин, формулювати загальні правила поведінки для досягнення найкращого результату.

При цьому проаналізовано чинники, що сприяють підвищенню ефективності державно-правового забезпечення правоохоронних органів в Україні. До них можна віднести сукупність наступних складових: нормативна урегульованість, реальність керуючих впливів, раціональність витрати часу, забезпечення запланованого результату, відповідність суспільним потребам, ресурсна складова, економічні завдання.

ВИСНОВКИ

Здійснене у кваліфікаційній роботі комплексне дослідження теоретичних основ та проблем реалізації державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні, дозволило зробити такі висновки:

1. Встановлено, що державно-правовий механізм забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні являє собою систему державних інститутів послідовно організованих, що діють поетапно і на основі офіційних нормативних установок здійснюють діяльність з підтримки правових та інституційних механізмів, ресурсних можливостей держави і суспільства на рівні, що відповідає національним інтересам.

Охарактеризовано вихідні ціннісні установки розглянутого механізму - сильна держава і визнання найвищою цінністю людини, її прав і свобод, які гарантовані Конституцією України і забезпечені ефективно функціонуючими органами публічної влади. Такі вихідні установки в поєднанні зумовлюють нормативно-правовий, інституціональний та інструментально-функціональний зміст конституційно-правового механізму забезпечення правоохоронних органів, основні напрямки яких функціонування і перспективи розвитку. Їх ефективна реалізація сприяє зниженню (нейтралізації) конституційних ризиків і геополітичних загроз конституційному правопорядку.

2. Виявляючи сутність державного механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів, розглядається категорія «механізм правового забезпечення» в конституційно-правовому вимірі поряд із суміжною категорією «взаємозв'язок державних органів та правоохоронних органів», доводячи їх практично тотожне значення. Сутність «механізм правового забезпечення» розкривається в роботі в широкому значенні, інтегруючої соціально-правової характеристики механізму в цілому, виходячи з положень конституційного законодавства, конкретизує в галузевому законодавстві та

реалізуються в різних напрямках, формах і засобах встановлення і забезпечення правоохоронних органів.

Обґрунтовано, що аналіз якісного стану і стійкості «механізм правового забезпечення» як фундаментально-ціннісної основи «взаємозв'язку державних органів та правоохоронних органів», в цілому слід проводити, виходячи з таких основних критеріїв: 1) якість і повнота правового регулювання; 2) рівень та динаміка протиправних проявів; 3) ефективність діяльності органів публічної влади щодо забезпечення, підтримки і зміцнення конституційного правопорядку.

Функції державно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні здійснюються за допомогою взаємодіючих між собою державних організаційних інститутів, які: 1) представляють собою відносно відособлені, що володіють певною автономією частини єдиного механізму; 2) володіють регулятивним державно-владним характером; 3) мають не тільки свою організацію, але і функціональне призначення в рамках державно-правового механізму забезпечення правоохоронних органів; 4) представляють собою нормативне вираження системи суспільних відносин як ідеальне явище, виражене в вигляді системи категорій, статусів, принципів, духовних цінностей і т. д. У зазначеному значенні інститут забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні не тотожний відповідному державному органу, який є способом зв'язку регульованих державою відносин з їх матеріальною основою.

3. Ефективність роботи державного механізму також зумовлена злагодженим функціонуванням і взаємодією суб'єктів забезпечення правоохоронних органів і раціональним застосуванням ними конституційно-правових засобів (інструментів) забезпечення правопорядку. В якості таких засобів, перш за все, виділяються заходи конституційно-правового заохочення і конституційно-правового примусу, які застосовуються з метою забезпечення правопорядку і розглядаються у взаємозв'язку як найсуттєвіша складова конструкції запропонованого механізму.

В основу інструментально-функціонального блоку аналізованого механізму покладена регламентована чинним законодавством діяльність уповноважених суб'єктів щодо забезпечення правопорядку, яка полягає у встановленні правопорядку, його охороні, захисту і відновленні. Викладене дозволило розглянути забезпечення правопорядку відповідно за допомогою чотирьох складових - встановлення, охорона, захист і відновлення правопорядку.

Доведено, що продуктивна реалізація зазначених складових забезпечення правопорядку можлива в рамках функціонування запропонованого механізму, в якому ключове місце займають органи публічної влади, що забезпечують конституційний правопорядок.

4. Державно-правовий механізм забезпечення діяльності правоохоронних органів конструктивно представлений у вигляді трьох взаємопов'язаних блоків, що мають рухливі кордони і зміст:

- нормативно-ціннісний блок (конституційно-правова основа та мотивація), що складається з конституційно-правових норм і соціально-правових умов, які, формуючи конституційно-ціннісні установки, орієнтують учасників правовідносин на належну правомірну поведінку і уповноважених суб'єктів на ефективне забезпечення правопорядку. Такі норми можуть бути регулятивними (встановлення приписів) і охоронними (встановлювати заборони, відповідальність), імперативними і диспозитивними, матеріальними та процесуальними і т. д.;

- інституційний блок, представлений у вигляді суб'єктів забезпечення правопорядку, в число яких входять органи публічної влади (державні і місцеві органи), недержавні формування (громадські об'єднання) і громадяни;

- інструментально-функціональний блок, що виражається в встановленні на нормативно-правовій основі повноважень суб'єктів забезпечення правопорядку і формуванні зв'язків між ними. Кожен з таких суб'єктів виконує покладені на нього завдання і функції у взаємодії з іншими суб'єктами, реалізує узгоджено прийняті з ними рішення в різних формах,

використовуючи різні конституційно-правові інструменти забезпечення правопорядку. Цей блок охоплює взаємозв'язки між зазначеними суб'єктами з приводу об'єкта, представляє собою систему суспільних відносин, спрямованих на якісне встановлення правопорядку як соціально-правового явища.

5. Підвищення ефективності державно-правового механізму у забезпеченні діяльності правоохоронних органів в Україні визначається як комплексне конституційно-правове явище, що включає систему правових норм і вихідних ціннісних установок, мети, завдання і зміст організаційно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, які самостійно та у взаємодії один з одним в певних формах і за допомогою застосування різних конституційно-правових засобів (інструментів) беруть участь у забезпеченні правопорядку.

При цьому конституційно-правовий механізм забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні складається із сукупності взаємопов'язаних і взаємообумовлених елементів, станів і процесів, між якими існують системно-структурні та системно-функціональні зв'язки. Широкий зміст досліджуваного механізму спричиняє необхідність упорядкованого взаємного розташування його складових частин (блоків) за допомогою формування його конструкції.

Під конструкцією конституційно-правового механізму забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні розуміється сформована на основі і в межах конституційно-правового регулювання цілісна система взаємопов'язаних елементів, які консолідуються в динамічно розвиваючі і органічно взаємопов'язані складові (блоки), функціонально орієнтовані на досягнення загальної мети - ефективне забезпечення правопорядку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Наливайко Л., Орешкова А. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та національної поліції України: теоретико-правовий аспект. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2016. Vol. 3, Iss. 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2016_3_6_13 (дата звернення: 02.09.2021).
2. Кобринський В.Ю., Камінський А.І. Проблеми реформи правоохоронної системи у контексті розбудови громадянського суспільства. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 171-175. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_1_40 (дата звернення: 12.09.2021)
3. Державне управління: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
4. Методика та організація наукових досліджень: Навч. посіб. / С.Е. Важинський, Т.І. Щербак. Суми: СумДПУ імені А.С.Макаренка, 2016. 260 с.
5. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): Підручник К.: НАДУ, 2012. 544 с.
6. Токарський Т.Б. Соціальні аспекти економічної безпеки України в процесі євроінтеграції. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису: дис. ... на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 21.04.01 «Економічна безпека держави» (051 – Економіка). Національний інститут стратегічних досліджень, Київ, 2021. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/47219168.pdf> (Дата звернення: 01.09.2021).
7. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. Москва: Юрид. лит., 1980. С.61.
8. Франчук В.І. Теорія безпеки соціальних систем: підручник / В.І. Франчук. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 216 с.

9. Сорока М.П. Механізми цілісних систем управління щодо взаємозв'язків між компонентними та територіальними елементами. *Державне управління*. № 1/2012 С.105-107.

10. Швець Д.Є. Організаційна сутність соціального управління як суспільного феномену. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/47219168.pdf> (Дата звернення: 01.09.2021).

11. Асанова А.А. Готовність інститутів громадянського суспільства до демократії участі. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія: «Державне управління». 2013. Т. 214, вип. 202. С. 37-41.

12. Мельник Л.А. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: основні поняття, проблеми та стратегічні напрями. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електронний журнал*. 2019. №2. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/2_2019/30.pdf (Дата звернення: 01.09.2021).

13. Ключко А.М., Собина В.О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісник НУЦЗУ*. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 1(6). С. 194-201.

14. Карагодін О.В. Розвиток механізмів прийняття та реалізації управлінських рішень в системі державного управління: дис. канд.: 25.00.02. Маріуполь. 2015. 219 с.

15. Пащенко О.П. Сучасна парадигма стратегічного управління розвитком підприємства в контексті управління змінами. С.104-202.

16. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство; пер. з нім. А. Онишко. Львів: Літопис, 2000. 318 с.

17. Кандагура К.С. Механізм державного управління у сфері взаємовідносин влади з інститутами громадянського суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 1. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=808> (дата звернення: 01.09.2021)

18. Радченко О.В. Категорія “механізм” у системі державного управління. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2009. № 3. 61-66 с.
19. Зінченко В.М. Механізм держави та правоохоронні органи/ Держава і право: зб. наук. праць. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. Вип. 27. С. 121 – 126.
20. Гранин А.Ф. Особенности правоохранительной деятельности органов внутренних дел в условиях социалистического правового прогресса (Теоретические аспекты): учеб. пособ. / А.Ф. Гранин. Киев: НИиРИО Киевской высшей школы МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1987. 96 с.
21. Організація управління міськрайліноорганами внутрішніх справ: метод. рекомендації. Київ: Інспекторське управління ГШ МВС України, 2006. 155 с.
22. Завальний А.М. Правоохоронна діяльність та її суб'єкти. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 6. С. 144 – 150.
23. Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 296 с.
24. Новак-Каляєва Л.М. Розвиток методології державного управління у новітніх концепціях соціополітичного управління: європейський контекст // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Вип. 33 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. С. 58-72.
25. Надюк З.О., Кондаков К.Г. Проблемні аспекти взаємодії органів публічної влади і громадськості в контексті розвитку електронного урядування в Україні. *Держава та регіони*. 2014. № 4. С. 89-91.
26. Майстро С.В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого. *Державне будівництво*. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_33 (дата звернення: 10.09.2021.).

27. Ткаченко Т.О. Поняття компетенції державного органу. Часопис Київського університету права. 2009. №4. С. 192-197.
28. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248608057>(Дата звернення: 01.09.2021).
29. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (Дата звернення: 01.09.2021).
30. Ортинський В.Л. Реформування правоохоронної системи у контексті соціально-правового механізму забезпечення прав особистості. Вісник НУ «Львівська політехніка». *Юридичні науки*. 2014. № 810. С. 38-42.
31. Швець В.Д. Поняття компетенції і повноважень суб'єктів землекористування. *Європейські перспективи* № 2, 2015. С.107-113.
32. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина / В.В. Серета, М.П. Гурковський, М.В. Ковалів, Ю.С. Назар та ін.; за ред. В.В. Середи. Львів: ЛьВДУВС, 2015.548 с.
33. Джураєва О.О. Правоохоронна діяльність у забезпеченні правопорядку у сучасній державі. Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри: тези Міжнар. наук.- практ. конф. (13 – 14 черв. 2008 р.).Одеса : Фенікс, 2008. С. 220-222.
34. Басс В.О. Поліція як специфічний правоохоронний інститут: організаційні побудови поліцейських систем. Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції «Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти» - Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені короля Данила Галицького, 27 березня 2015 року 494 с.
35. Древаль Ю.Д. До питання про сутність та зміст механізмів державного управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія: Державне управління. 2014. Вип. 1.

URL:<https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol1/57-63.pdf>

(дата звернення: 05.09.2021).

36. Куліш А.М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування: автор-т дис. 12.00.07. 29с.

37. Габрелян А.Ю. Напрями підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо протидії економічній злочинності. Державне управління та адміністрування, сфера обслуговування, економікатамїжнароднівідносиниякрушїїнісилиекономічногозростаннядержавXXІстолїття: Колективна наукова монографія. С. 2-18.

38. Волуйко О., Дручек О. Поняття правоохоронної діяльності та правоохоронних органів у світлі концепції національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №10. С. 95-100.

39. Трофімцов В.А. Шляхи підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо протидії тероризму. *Науковий вісник Міжнародного гуманїтарного університету*. 2015. № 16. С. 72-74.

40. Тронько О.В. Підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів за напрямом боротьби з контрабандою. *Науковий журнал Судова та слідча практика*. 2018. № 7. С.72-79.

41. Кальман О.Г. Проблеми підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів по виявленню причин та умов і профїлактики економічних злочинів / О.Г. Кальман, І.О. Христич, Ю.Г. Бойко // Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. пр. Харків, 2001. Вип. 5. С. 32–69.

42. Харченко Н.П. Механїзм держави та його структура. Держава і право: зб. наук. праць. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. Вип. 41. С. 91-98.

43. Фатхудїнов В.Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманїзм (теоретико-правовї та методологїчні аспекти): дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01 / Фатхудїнов Василь Гайнулович. К., 2006. 223 с.

44. Тюріна О.В. Сучасні системи судових і правоохоронних органів. Порівняльно-правова характеристика: навч. посіб. / О. В. Тюріна. Київ: КНТ, 2007. 96 с.
45. Сушинський О.І. Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу / О. І. Сушинський. Львів: ЛДІНТУ ім. В'ячеслава Чорновола, 2010. 248 с
46. Подорожна Т.С. Законодавчі дефініції: поняття, структура, функції / Т.С. Подорожна. Львів: ПАІС, 2009. 195 с.
47. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661> (Дата звернення: 01.09.2021).
48. Лобанов А.А., Пунда Ю.В. Методологічний підхід до визначення функцій системи управління підготовкою країни до оборони. *Труди університету*. Київ, 2012. № 7 (113). С. 19-24.
49. Пендюра М.М. Співпраця правоохоронних органів щодо унеможливлення сучасних викликів та загроз. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2006. № 2. С. 239-246.
50. Негодченко О.В. Удосконалення правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України та забезпечення прав і свобод людини. *Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ*. 2002. № 3. С. 11-17.
51. Кучук А. Правоохоронна діяльність: стан наукової розробки проблеми. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 2. С. 68 – 73.
52. Мельник М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навч. посіб. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. Київ: Атіка, 2002. 346 с.
53. Кривицький Ю.В. Норми-принципи: основні аспекти правової природи / Ю. В. Кривицький // 300 років Конституції Гетьмана України Пилипа Орлика: проблеми становлення і розвитку українського

державотворення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Львів: ЛьвДУВС, 2010. С. 108 – 112.

54. Кривицький Ю.В. Роль принципів гуманізму права та верховенства права у механізмі правового регулювання / Ю. В. Кривицький // Принципи гуманізму верховенства права як умови розвитку демократичної, соціальної, правової держави (пам'яті професора В. В. Копейчикова): матеріали Міжнар. нак-практ конф. (Київ, 26 груд. 2008 р.). Київ: Київ. нац. ун-т внутр. справ. 2009. С. 68 – 70.

55. Державний менеджмент в контексті реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ: 2012. 200 с.

56. Система управління організацією: методологія, процес, структура, техніка и технологія управління. Современная гуманитарная академия. URL: <http://www.standard-company.ru/standard-company1.shtml>.

57. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Є.І. Білокур. Одеса, 2015. 23 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/2377> (Дата звернення: 01.09.2021).

58. Мыльник В. В. Исследование систем управления : [учебн. пособ.] / В. В. Мыльник, Б. П. Титаренко, В. А. Волочненко ; под ред. В.В. Мыльника. М: ГИНФО, 2001. 281 с.

59. Ключев О.М. Форми та методи профілактичної діяльності органів внутрішніх справ на місцевому рівні. *Форум права*. 2007. № 1. С. 99-103.

60. Кустовська О.В. Методологія системного підходу та наукових досліджень: Курс лекцій. Тернопіль: Економічна думка, 2005. 124 с.

61. Адміністративно-правові методи правового регулювання: сутність та зміст: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М-во освіти і науки України, Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2017. 18 с.

62. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / В.В. Галуцько , В.І. Курило, С.О. Короєд,

О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова ; за ред. В.В. Галунька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.

63. Адміністративне право України: підручник / Битяк Ю.П., Богуцький В.В. та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.

64. Адміністративне право України: підручник / Бандурка О.М., Бугайчук К.Л., Гуменюк А.А. та ін. ; за ред. О.М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. Ун-ту внутр. Справ, 2004. 480 с.

65. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / Калюк О.М., Константинов С.Ф., Куліков В.А. та ін. / за ред. Кулікова В.А. Київ: «Освіта України», 2016. 230 с.

66. Лисюченко В.П. Доценко О.С. Управління правоохоронними органами : Навчальний посібник, Київ, 2006. 112 с.

67. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства: монографія / За загальною редакцією Ківалова С.В., Білої-Тіунової Л.Р. / [С.В. Ківалов, Біла-Тіунова Л.Р., І.П. Голосніченко, Золотарьова Н. І. та ін.]. Одеса: Фенікс, 2013. 438 с.

68. Білик В.М., Калатур М.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція - 2014. № 11. Т. 1. С. 124-126.

69. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р (зі змінами) // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>(Дата звернення: 01.09.2021).

70. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання органами внутрішніх справ України : Монографія. Київ: «МП Леся», 2011. 426.

71. Реформування органів внутрішніх справ у відповідності до європейських стандартів. Збірник матеріалів. Київ, 2012. 141 с.

72. Національна поліція України: проблеми становлення та перспективи розвитку: зб. матеріалів наук.-практ. конф. курсантів та студентів

(м. Харків, 10 грудня 2015 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. Справ. Харків, 2015. 192 с.

73. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ [навч. посіб.] / [Черней В.В, Константинов С.Ф., Братель С.Г та ін.], під. заг. ред. Коваленка В.В. [5-те вид.]. Київ: ПП «Дірект Лайн», 2014. 408 с. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/425/nacional_na_policiya_ukrayini_problemi_s.pdf?sequence=2&isAllowed=y (Дата звернення: 01.09.2021).

74. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. Харків: Основа, 1996. 398 с.

75. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: Навчальний посібник / [Константинов С.Ф., Олефір В.І., Братель С.Г. та ін.] Київ: Видавництво «Центр учбової літератури», 2016. 196 с.

76. Ковалів М. В. Основи управління в органах внутрішніх справ: навч. посібник / М. В. Ковалів. Львів: ЛьвівДУВС, 2010. 329 с.

77. Адміністративне право: навч. посібник / О.І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р.-В. В. Кісіль. Київ: Правова єдність, 2009. 536 с.

78. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ України. Особлива частина: підруч. для ВНЗ // за ред. В.В. Коваленка, Ю.І. Римаренка, В.І. Олефіра; МВС України. МОН України. НАВС. Київ: ПП «Директ Лайн», 2012. 641 с.

79. Юридична енциклопедія / Ю.С. Шемшученко та ін.; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М.П.Бажана, 2004. с. 135-136.

80. Державно-управлінські відносини в Україні: стан і шляхи вдосконалення : наук.-метод. розробка / авт. кол.: Е. А. Афонін, В. В. Голубь, Л. В. Гонюкова та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. Київ: НАДУ, 2012. 48 с.