**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ**

**ВСТУП**

Необхідність розробки зазначеного забезпечення виходить із необхідності удосконалення адміністративно-правового забезпечення соціально-правового механізму гарантування прав і свобод людини та громадянина, а також необхідності виконання Україною Копенгагенських критеріїв стосовно вступу до ЄС (у частині стабілізації державних установ, діяльність яких пов’язана із забезпечення прав людини). У зв’язку з цим передусім пропонується розробка якісно нової моделі взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері, а також організаційно-правовий механізм її реалізації – формування та реалізація державної політки у правоохоронній сфері шляхом державного управління у зазначеній сфері. При цьому взаємодія органів державної влади, з одного боку, розглядається як фундаментальна умова здійснення процесу управління, а з іншого – для її удосконалення використовується механізм державного управління. Водночас використання можливостей методології державного управління та сучасного арсеналу адміністративного права дозволяють також удосконалювати дії органів державної влади у правоохоронній сфері. Отже, у роботі відстоюється та впроваджується позиція, що взаємодія має передбачати і якісну дію зазначених органів у правоохоронній сфері, оскільки це взаємопов’язані процесі.

Запропоновані адміністративно-правові та організаційні засади державного управління у правоохоронній сфері, що виходять із європейських принципів та правових стандартів, складають основу для адміністративно-правового та організаційного забезпечення взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері.

**1. Модель взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: концептуальні та організаційно-правові засади формування та реалізації**

На нашу думку, розробка нової моделі взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері має спиратися на принцип конструктивної взаємодії – збалансована (ресурсозберігаюча) модель взаємодії (підрозділ 1.2), а також виходити із особливостей функціонування та структурування правоохоронної сфери. У роботі пропонується розглядати взаємодію органів державної влади України у правоохоронній сфері як систему, невід’ємними складовими якої постають стратегічна взаємодія органів державної влади України у правоохоронній сфері та тактична взаємодія зазначених органів. Організаційно-правовими механізмами, що забезпечать стратегічну та тактичну взаємодію, доцільно вважати формування державної політики у правоохоронній сфері та її реалізацію за допомогою державного управління у правоохоронній сфері. На нашу думку, стратегічна взаємодія означає:

- конструктивний діалог органів державної влади України у ході розробки основних засад державної політики у правоохоронній сфері, а саме формулювання узгоджених цілей та завдань діяльності органів державної влади України у правоохоронній сфері задля забезпечення належного правопорядку;

- конструктивний діалог органів державної влади України у ході реалізації узгодженої й обґрунтованої державної політики у правоохоронній сфері, а саме якісне виконання завдань державного управління у правоохоронній сфері, що передбачає свідоме визначення суб’єктів та об’єкта управління, чітке розмежування функцій та компетенції задля формування кожним органом державної влади України (відповідно до його повноважень) своєрідного внеску у досягнення стратегічної мети державної політики у правоохоронній сфері – дійсного правопорядку у суспільстві.

Вважаємо, що стратегічна взаємодія відповідних органів державної влади України у правоохоронній сфері під час державного управління зумовлена діяльністю цих органів, спрямованої на досягнення свої конкретної мети, кожна із яких постає невід’ємною складовою частиною досягнення стратегічної мети – формування та підтримання належного правопорядку.

Таким чином, стратегічна взаємодія відповідних органів державної влади України у правоохоронній сфері має бути закріплена у нормативно-правовому акті, наприклад, у Концепції формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері на довготривалий термін та у відповідних компетенційних нормативно-правових актах органів державної влади України, які безумовно ґрунтуються на Конституції України.

Вважаємо за необхідне підкреслити, що забезпечення стратегічної взаємодії відповідних органів державної влади України у правоохоронній сфері постає лише необхідною, але не достатньою умовою досягнення стратегічної мети відповідної державної політики. Обґрунтуванням такої позиції постає той факт, що у більшості випадків досягнення конкретної мети будь-яким органом державної влади України об’єктивно потребує об’єднання власних повноважень з повноваженнями інших органів державної влади (наприклад, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України або Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Прокуратура України та ін.), а також додаткових людських, матеріально-технічних ресурсів, які існують у цих органах. Вважаємо, що забезпечення зазначених заходів безпосередньо пов’язане із розробкою та впровадженням організаційно-правового механізму тактичної взаємодії відповідних органів державної влади України у правоохоронній сфері. Отже, необхідність тактичної взаємодії, як правило, виникає під час реалізації державної політики у правоохоронній сфері, тобто необхідна тактична взаємодія як суб’єктів державного управління, так і державних інституцій об’єкта управління.

У роботі наголошується, що динамічні зміни, що відбуваються як в українському, так і у світовому співтоваристві, потребують зважених та адекватних дій органів державної влади України. На нашу думку, одним із конструктивних кроків в цьому напрямку має бути усвідомлення органами державної влади України необхідності здійснення самоорганізації системи органів державної влади України. Слід підкреслити, що самоорганізація можлива за рахунок структурних змін, зокрема шляхом забезпечення такого рівня взаємодії між відповідними органами державної влади України у правоохоронній сфері, який нівелював би хаотичність діяльності деяких органів (причина виникнення хаотичності цілком можливо пов’язана із різноманітними змінами у соціумі).

Зважаючи на вищезазначене, у роботі пропонується забезпечити стабільність та розвиток системи відповідних органів державної влади України у правоохоронній сфері також шляхом розробки та впровадження організаційно-правового механізму тактичної взаємодії. На нашу думку, такий механізм має виходити із концепції єдності влади в Україні, високого рівня відповідальності органів державної влади України (їх посадових осіб) перед суспільством та світовою спільнотою за забезпечення належного правопорядку в Україні. Вважаємо, що тактична взаємодія відповідних органів державної влади України у правоохоронній сфері повинна, в умовах динамічних змін, забезпечити об’єднання можливостей будь-якого органу влади з іншими органами державної влади задля якісного досягнення цим органом тієї мети, яка була визначена для нього у положеннях державної політики у правоохоронній сфері. З нашої точки зору, механізм тактичної взаємодії може бути визначений у нормативно-правових актах, в яких закріплено Програму діяльності органів державної влади України у правоохоронній сфері на поточний рік, спільних програмах діяльності правоохоронних органів України, адміністративно-правових договорах між МВС України та СБУ і т.ін.

У роботі відстоюється позиція, що доцільність дослідження адміністративно-правових засад державного управління у правоохоронній сфері зумовлена потребою не лише забезпечення належного рівня правопорядку та прав і свобод людини та громадянина, але й створення умов для забезпечення організованого ефективного функціонування відносин у правоохоронній сфері між відповідними органами державної влади. Зважаючи на об’єктивний закон державного управління [81, с. 130] – закон системності державного управління, будемо розглядати державне управління у правоохоронній сфері як системне утворення: об’єкт управління, суб’єкт управління, взаємозв’язки між об’єктом та суб’єктом управління – суб’єктно-об’єктні відносини.

Слід зазначити, що такій системі мають бути притаманні універсальні властивості системи, наприклад:

* складається із елементів, що знаходяться у взаємодії та взаємозалежності;
* цілісність, що утворюється сукупністю елементів та не зводиться до їх суми;
* елементи, що інтегруються у цілісність, набувають системних якісних ознак, що нетотожні індивідуальним;
* відносини взаємодії та взаємозалежності елементів закономірні та підкоряються правилам, які не залежать від кожного із них;
* система, як ціле, реагує на вплив зовнішнього середовища та імпульси, що надходять із середини системи, від складових елементів.

У роботі вважається за доцільне досліджувати саме правоохоронну сферу як систему державного управління, яка структурується у вигляді суб’єкта та об’єкта управління. Проаналізуємо підстави виникнення правоохоронної сфери, умови її функціонування та особливості інституалізації, з’ясуємо наявність системних властивостей та управлінських можливостей.

Відповідно до концепції державного управління у правоохоронної сфері, задля удосконалення взаємодії органів державної влади у правоохоронній сфері необхідно дослідити правоохоронну сферу як систему державного управління, особливості її організаційної структури, інституалізації та організаційно-правові засади діяльності відповідних державних інституцій, а також адміністративно-правові механізми забезпечення їх взаємодії та шляхи удосконалення. У роботі відстоюється точка зору, що ефективність управлінського впливу суб’єктів державного управління на правоохоронну сферу значною мірою залежить від активної позиції самого об’єкта управління, усвідомлення суб’єктами державного управління тенденцій функціонування та розвитку правоохоронної сфери, а також ролі та місця нової моделі взаємодії відповідних державних інституцій у самоорганізації суб’єктів та об’єкта державного управління.

Слід зазначити, що у підрозділі 1.1 дисертації вже було обґрунтовано доцільність виділення як самостійної сфери життєдіяльності суспільства – охоронної сфери, найважливішою підсистемою якої постає правоохоронна сфера. Вважаємо за необхідне додати, що існують певні об’єктивні підстави для формування сфер функціонування державної влади. До речі, Ю.Є. Аврутін стверджує, що в якості таких об’єктивних підстав можна розглядати в узагальненому вигляді наступні чинники: здійснення великомасштабних суспільних робіт; об’єднання з цією метою значної кількості людей та централізоване керівництво ними; підтримання громадського миру; знаття соціальної напруги; захист населення від зовнішніх та внутрішніх загроз [29, с. 78]. Зважаючи на це, традиційно до найважливіших сфер державного та суспільного життя відносять економічну, соціально-культурну та адміністративно-політичну сфери. Вважаємо, що така класифікація є зручною у методичному аспекті, оскільки дозволяє прослідкувати галузевий характер адміністративно-правової організації державного управління. Проте, це не означає теоретичну «чистоту» такої класифікації, оскільки, наприклад, з позицій марксизму, соціальними постають будь-які відносини, в яких знаходяться люди між собою, у тому числі економічні, політичні, духовні.

Як підкреслює Ю.Є. Аврутін, не менш важливе й інше, а саме – певне ігнорування соціального призначення органів держави, що включено до адміністративно-політичної сфери, та гіпертрофування методів здійснення їх компетенції [29, с. 79]. Вважаємо за можливе ще раз підкреслити, що спільність таких напрямів функціонування держави, як оборона, державна безпека, юстиція, внутрішні та закордонні справи, полягає не стільки в методах реалізації їх повноважень, скільки у забезпеченні зовнішньої та внутрішньої безпеки держави та суспільства, отже, в охоронній сутності їх соціального призначення та практичного функціонування. Зважаючи на такий підхід [29, с. 79], у підрозділі 1.3 було обґрунтовано існування ще однієї самостійної сфери суспільного життя – охоронної та її підсистеми правоохоронної сфери (наведено відповідне визначення цього поняття). До того ж, існування правоохоронної сфери за критерієм мінливості (або спокою) пов’язано з двома видами соціальної діяльності – правотворчою діяльністю та правоохоронною діяльністю. Нагадаємо, що у підрозділі 1.3 дисертації йшлося також про спеціальну сферу, в якій функціонує соціально-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Ця сфера аналізувалась як складова частина правоохоронної сфери. Вважалося за доцільне використовувати таку її назву – правоохоронна сфера у вузькому розумінні або просто правоохоронна сфера. Саме про цю сферу і піде далі мова.

Вважаємо за необхідне зазначити, що дослідження правотворчої діяльності передбачає дослідження діяльності органів державної влади України, до компетенції яких включено розробку та видання відповідних нормативно-правових актів (наприклад, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, різні міністерства та їм підпорядковані органи та ін.). З’ясування змісту та форм правоохоронної діяльності залежить від рівнів методології наукового дослідження категорії «діяльність» [29, с. 82]. У роботі вважалося за доцільне спиратися на підхід Ю.Є. Аврутіна щодо розуміння сутності правоохоронної діяльності. З його точки зору, внаслідок професійного розподілу праці у правоохоронній сфері, наявності різноманітних правових інститутів, органів держави, що наділені певною компетенцією, окремі складові правоохоронної діяльності відособлюються, структуруються у діяльність правозастосовну та юрисдикційну, правопоновлюючу та правороз’яснювальну, правонадільну та наглядову. Проте, як зазначає автор, від цього вони не втрачають своєї інтегративної системної соціальної ознаки – правоохоронної спрямованості, тобто спрямованості на захист самого права, виступаючи матеріальною гарантією його дотримання учасниками суспільних відносин [29, с. 81].

Якщо аналізувати правоохоронну діяльність на методологічному рівні дослідження державно-правових явищ, то необхідно зазначити, що залежно від цілей дослідження, правоохоронна діяльність може розглядатися з різних позицій. Наприклад, з філософсько-правових позицій, правоохоронна діяльність може розглядатися як специфічна форма активності, що реалізується у сфері забезпечення правопорядку та законності за допомогою спеціальних інститутів, форм та методів її здійснення [82, с. 17]. З державно-правових позицій, правоохоронна діяльність може розглядатися, по-перше, як форма реалізації функцій держави (наприклад, екологічної [83, с. 20], правоохоронної [84, с. 56]); по-друге, як специфічний спосіб здійснення державної влади – законодавчої, судової, виконавчої [59, с. 53].

Крім того, специфічний зміст та форми здійснення правоохоронної діяльності можуть розглядатися з теоретико-методологічних позицій галузевих юридичних наук. Наприклад, з точки зору адміністративно-правової науки, теорії державного управління, правоохоронна діяльність може бути розглянута як одна із форм правозастосування, що використовується органами виконавчої влади, державного управління [85, с. 124]. Під час дослідження організаційно-правових форм функціонування органів державної влади правоохоронна діяльність може розглядатися як системоутворююча ознака виділення правоохоронних органів [86, с. 135].

Вважаємо за доцільне звернути увагу на соціальність правоохоронної діяльності, яка в узагальненому виді виступає як її провідна змістовна характеристика, що відображає здатність цього виду діяльності забезпечити упорядкування, безпеку та надійність суспільних відносин, захист та відтворення яких з позитивним результатом, що зростає, здійснюється у рамках правоохоронної сфери шляхом реалізації правоохоронної функції. Водночас соціальність правоохоронної діяльності диференціюється в залежності від ступеня, рівня соціальної спрямованості або орієнтації окремих її видів, їх соціального призначення. Цілком очевидно, що соціальне призначення прокуратури та адвокатури, органів міліції, підрозділів Служби безпеки та митної служби при усій загальності їх правоохоронної природи не може співпадати у індивідуально-специфічному. Більш того, первісне неправильне або ідеологічно перекручене розуміння соціального призначення тієї або іншої правоохоронної структури, що зафіксовано у цілях та задачах діяльності, може перекручувати її справжню роль у суспільстві. Історична ретроспектива показує, що подібне викривлення ідеологічного розуміння соціального призначення правоохоронних органів було характерним для вітчизняної юстиції.

Можна відмітити, що на сьогодні усе більше починають розуміти, як важливо правильно визначити соціальне призначення тих або інших правоохоронних структур, «розвернути», принаймні на рівні законодавства, їх діяльність саме у бік забезпечення та захисту прав та законних інтересів особистості, захисту безпеки держави та суспільства (наприклад, [48-50; 87-100]). Це тим більш важливе, що розуміння соціального призначення конкретних правоохоронних структур, зумовлюючи їх правовий статус, правове закріплення компетенції, дозволені форми та методи діяльності, відкриває шлях і для розуміння правового змісту у правоохоронній діяльності.

Вважається, що існує принаймні три основні форми прояву правового у правоохоронній діяльності, що пов’язані із діалектикою співвідношення права та закону:

* правова легітимність інституалізації правоохоронних структур;
* нормативно-правове закріплення їх компетенції;
* легітимність форм, методів та засобів реалізації правоохоронної діяльності [29, с. 100].

На нашу думку, слід акцентувати увагу на останній формі. У роботі наголошується, що необхідно розмежовувати діяльність правоохоронних структур, яка морально не схвалюється, але законодавством легалізується, та її незаконну, власно злочинну діяльність. Справа у тому, що багато які специфічні форми та методи роботи правоохоронних структур можуть суперечити загальноприйнятим стандартам правомірної поведінки, що морально схвалюється. Це, зокрема, усі конфіденційні методи, що використовуються суб’єктами здійснення оперативно-розшукової діяльності; методи психологічного впливу, що використовуються у процесуальній діяльності; заходи фізичного примусу до правопорушників, що використовуються під час адміністративно-правової діяльності органів міліції. Проте, законодавча регламентація цих форм та методів надає їм легітимного характеру.

У роботі відстоюється точка зору, що подолання проблем правоохоронної діяльності багато в чому пов’язано із тим, якою мірою у правоохоронній діяльності будуть сполучатися її соціальні та правові компоненти, наскільки вона, правова за своєю природою, буде соціально орієнтована за своєю суттю. У цьому взаємозв’язку сукупність (система) правових норм уявляє собою відбиття міри, масштабу, за допомогою яких здійснюється оцінка (вимірювання) правової якості правоохоронної діяльності, тобто її легітимності та спроможності легітимними ж формами та методами забезпечувати регулювання та захист суспільних відносин, та її соціальної якості – фізичного та духовного – особистості, соціальних груп та суспільства в цілому від впливу на них небажаних, з точки зору чинного законодавства, явищ та процесів. До речі, варто ще раз нагадати про необхідність творення саме правового закону (детальніше про це вже йшлося у підрозділі 1.3 дисертації).

Водночас соціальні норми (моралі, етики) відбивають міру, масштаб, за допомогою яких оцінюється соціальна якість правоохоронної діяльності, тобто ступінь соціального схвалення її спроможності забезпечити з урахуванням діючих норм права, моралі надійний захист особистості, суспільства та держави від злочинних та інших протиправних посягань.

Слід підкреслити, що діалектична єдність соціального та правового у правоохоронній діяльності не наступає автоматично, для цього необхідний спеціальний механізм, який здатний переводити правові настанови, у тому числі конституційні, у реальну поведінку людей, у тому числі тих, хто професійно займається політичною та правовою діяльністю, вводячи певні обмеження політичної та правової кон’юнктури, репресивної влади держави [29, с. 104].

Вважається, що правовим механізмом подібного обмеження є встановлення та реалізація режиму правозаконності (термін введений у науковий обіг С.С. Алексєєвим [101]) в Україні. Правозаконність означає, що у суспільстві, яке претендує на залучення до світової цивілізації, наступає неухильне та жорстке панування закону, водночас сам закон перестає бути продуктом влади, її свавілля. Правозаконність – категорія лише правова. Вона є складовою частиною політичного режиму, державної правової політики, виступаючи, поміж іншим, і як повсякденна практика дотримання правових норм в різних сферах соціального життя. Правозаконність, будучи методом здійснення політичного режиму, відображає внутрішню закономірність розвитку та зміцнення демократії. Надаючи широкі конституційні соціально-економічні, політичні, особистісні права громадянам, демократія зобов’язана розглядати правозаконність як природну політико-правову та організаційну гарантію їх здійснення, у тому числі і у правоохоронній діяльності.

Цілком логічним постає питання щодо інституалізації правоохоронної діяльності. У роботі підтримується позиція Ю.Є. Аврутіна [29, с. 105], що за соціально-правовою ознакою інституалізація правоохоронної діяльності – це узагальнена характеристика діяльності значної за чисельністю групи людей, що сформувалася у процесі історичної еволюції людської діяльності та суспільного розподілу праці. Цією діяльністю вони можуть займатися професійно, отримуючи за це плату, і непрофесійно, тобто на громадських засадах. Відмінна риса професійної правоохоронної діяльності – це її відплатний характер. Більшість напрямів правоохоронної діяльності є прерогативою державних органів, причому держава володіє монопольним правом визначати коло цих органів, наділяти їх відповідною компетенцією, санкціонувати форми та методи її реалізації. При чому, сприйняття соціумом професійної правоохоронної діяльності багато чому пов’язано із тим, наскільки вона, правова за своєю природою, буде соціально орієнтованою за своєю суттю.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що крім соціально-правових підстав існують й організаційно-правові форми інституалізації правоохоронної діяльності. З державно-правової точки зору, правоохоронна діяльність виступає як матеріальна та процесуальна (організаційно-правова, структурно-штатна, процедурна) форма інституалізації та реалізації правоохоронної функції держави, що забезпечує в залежності від конституційно-правового закріплення предметів відання, цілей та задач органів державної влади:

* структурування правоохоронної діяльності за суб’єктами її здійснення;
* змістовну предметність конкретних юридичних та організаційних дій суб’єктів щодо реалізації їх компетенції.

Слід зазначити, що класифікація правоохоронної діяльності, що структурована за суб’єктами її здійснення, може виконуватися за різними підставами. Так, виходячи із адміністративно-територіальної організації державної влади, можна говорити про центральні органи здійснення правоохоронної діяльності, відповідні органи в регіонах, місцеві органи. Зважаючи на принцип поділу владу, органами здійснення правоохоронної діяльності (у широкому змісті) постають органи законодавчої, судової та виконавчої влади. В залежності від цільового призначення та ступеня пріоритетності виконання тих чи інших державних функцій, органи здійснення правоохоронної діяльності можуть диференціюватися на такі, для яких ця задача є: основною та єдиною; основною, але такою, що супроводжує; такою, що супроводжує (факультативною).

Відомо, що основним суб’єктом правоохоронної системи та реалізації правоохоронної діяльності є держава, що має широкий арсенал юридичних та організаційних засобів забезпечення правопорядку. Еволюція української державності, змісту та форм реалізації охоронної функції призводить і до еволюції місця та ролі у ній державних структур. Центральним державним ланцюгом правоохоронної системи постають правоохоронні органи. Аналіз існуючих в юридичній літературі точок зору щодо поняття та дефініції правоохоронного органу [51; 53; 54; 56; 102-109] дозволяє констатувати наявність широкого та вузького трактування цього поняття (такий висновок було отримано і у п. 1.4 дисертації). Широке трактування, яке було найбільш поширено у 80-х роках минулого століття, до правоохоронних органів відносило суд, прокуратуру, міліцію, органи юстиції, державної безпеки та ін. Наприкінці 90-х років до їх числа почали додавати приватні охоронні та детективні агенції і навіть пункти охорони правопорядку [110; 111], але виключили суд як орган, що виконує не правоохоронну функцію, а функцію правосуддя.

У роботі відстоюється позиція, що пошук підстав для виділення із суб’єктів правоохоронної діяльності спеціальних правоохоронних органів необхідний не лише з теоретичної, але й з практичної точки зору. Поділяємо погляди Ю.Є. Аврутіна, що специфічні юридичні ознаки, які дозволяють виділити правоохоронні органи у спеціальну підсистему державного механізму, пов’язані із спеціальною компетенцією державних органів, що безпосередньо створюються для захисту конституційних прав та свобод громадян та їх об’єднань, а також із специфічними повноваженнями, по-перше, які передбачають застосування заходів державного примусу, у тому числі спеціальних засобів, фізичної сили та зброї, по-друге, які дозволяють здійснювати оперативно-розшукову діяльність в інтересах забезпечення правопорядку та протидії злочинності [112, с. 63].

Вважаємо за важливе наголосити і на подвійності правоохоронної діяльності [29, с. 118, 43, 44]. З одного боку вона обумовлена потребами суспільства та уособлює порядок й безпеку, з іншого – у своєму здійсненні – може творити свавілля та беззаконня. Таким чином, одним із основних об’єктивних чинників актуалізації правоохоронної діяльності є суспільна потреба саме у цьому виді предметної людської діяльності. Суб’єктивне у правоохоронній діяльності – це сам процес її здійснення людиною, оскільки суб’єктивним постають цілі та засоби діяльності, що нею формулюються, суб’єктивними є критерії співвідношення її результатів і з правом, і з мораллю. Водночас, слід підкреслити, що внаслідок діалектичної єдності та суперечливості об’єктивного та суб’єктивного, їх співвідношення не може бути виражено дихотомією «об’єктивне знаходиться поза правоохоронної діяльності, суб’єктивне міститься у ній самій, у ході процесу її здійснення».

Вважаємо за необхідне зазначити також, що провідним чинником, що розкриває сутність правоохоронної діяльності, механізмом, що «запускає» актуалізацію об’єктивного та суб’єктивного, є людина. Ціннісні орієнтири та настанови, світогляд, політичні уподобання, рівень загальної та духовної культури з рівним ступенем вірогідності може перетворити соціальну діяльність, у тому числі правоохоронну, із діяльності «для людей» в антидіяльність, тобто у діяльність, що здійснюється всупереч природним правам та свободам людей.

Таким чином, наведені дослідження дозволяють усвідомити:

* структуру правоохоронної сфери – сфера правотворчої діяльності та сфера правоохоронної діяльності;

- інституалізацію сфери правотворчої діяльності;

* інституалізацію сфери правоохоронної діяльності;
* необхідність взаємодії між сферою правотворчої діяльності та сферою правоохоронної діяльності, тобто між різноманітними інституціями зазначених сфер;
* необхідність взаємодії між інституціями в межах сфери правотворчої діяльності та інституціями в межах сфери правоохоронної діяльності;
* існування органів державної влади у правоохоронній сфері, які пов’язані між собою як відносинами влади-підпорядкування, так і рівноправними відносинами;
* незважаючи на значну кількість інституцій у правоохоронній сфері, які можуть сприяти хаосу, стан правоохоронної сфери є відносно стабільним, що свідчить про існування організуючого, впорядкованого впливу – управління;
* головна роль у функціонуванні правоохоронної сфери належить людині з відповідними інтересами та потребами.

Виходячи із наведених вище висновків, можна зазначити наступне. Дійсно, правоохоронна сфера постає системним утворенням внаслідок соціально-правової природи правотворчої та правоохоронної діяльності, забезпечення усталеності якої об’єктивно потребує уникнення хаотичної взаємодії елементів правоохоронної сфери, тобто управління. Основною метою управління має бути упорядкований вплив на учасників спільної діяльності (правотворчої та правоохоронної), що надасть процесові взаємодії організованості. А це, у свою чергу, сприятиме створенню та забезпеченню належного правопорядку, прав і свобод людини та громадянина. Наявність різнопорядкових елементів системи (інституцій у правоохоронній сфері) потребує виділення серед них керівної складової системи управління – суб’єкта управління – та керованої складової системи управління – об’єкта управління. Завдяки управлінському впливу суб’єкта управління забезпечується підпорядкування об’єкта суб’єктові та реалізується на практиці означена мета управління. Водночас зворотний зв'язок дозволить в режимі реального часу зіставляти мету управління, результати проміжних етапів та ефективність управлінського впливу.

Для того, щоб правоохоронна сфера як система державного управління дійсно реалізовувала своє призначення, їй мають бути притаманні основні риси державного управління: владний характер; підзаконний характер; масштабність; систематичність; підпорядкованість; наявність системи адміністративного примусу у випадках порушення чинного законодавства; підконтрольний характер діяльності [115, с. 51, 52]. Щодо такої риси як підпорядкованість, то вона зумовлена, зокрема, наявністю у системі органів, які здійснюють державне управління, вищих та нижчих функціональних ланок з чіткою субординацією та ієрархією. Підпорядкованість дозволяє гарантувати втілення в життя державної політики у правоохоронній сфері, що потенційно урівнює можливості для реалізації законних прав, свобод та інтересів усіма громадянами України незалежно від місця проживання. Водночас підпорядкованість об’єкта суб’єктові управління сприяє здійсненню стратегічної взаємодії органів державної влади у правоохоронній сфері, наприклад, за допомогою такої правової форми управління як нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України.

З огляду на особливості правоохоронної сфери, умови її існування, вважаємо за доцільне виокремити суб’єкти державного управління: це система відповідних органів державної влади, до компетенції яких входить формування державної політики у правоохоронній сфері, керівництво реалізацією цієї політики, а також правотворча діяльність у вигляді розробки законів та інших основних нормативно-правових актів щодо охорони прав і свобод людини та громадянина. Суб’єкти державного управління орієнтують на здійснення стратегічної взаємодії у правоохоронній сфері як себе особисто, так і ті державні інституції, які визначаються як об’єкти управління.

На нашу думку, об’єктом державного управління має бути система відповідних органів державної влади України, повноваження яких пов’язані із реалізацією державної політики у правоохоронній сфері у формі правоохоронної та правотворчої діяльності (у вигляді розробки відомчих нормативно-правових актів). Активна позиція складових інституцій об’єкта управління має виявлятися, зокрема, у ініціюванні здійснення тактичної взаємодії між собою задля забезпечення системного ефекту від їх діяльності (наприклад, за допомогою такої правової форми державного управління, як адміністративний договір). Відповідно до концепції роботи у наступних підрозділах дисертації буде досліджено склад суб’єктів та об’єкта управління, їх компетенція, організаційно-правовий механізм стратегічної та тактичної взаємодії, для суб’єктів управління – методи та форми управлінської діяльності. Відповідно до концепції управління визначення об’єкта та суб’єкта державного управління дозволяє усвідомити і суб’єктно-об’єктні відносини у правоохоронній сфері.

Дослідження особливостей функціонування правоохоронної сфери, структурування її на об’єкт та суб’єкт управління дозволив також дійти висновку, що між різноманітними інституціями правоохоронної сфери виникають управлінські відносини: централізму та самостійності, субординації та координації, відповідальності, змагання [116, с. 26]. Розрізняються також управлінські відносини на вертикальні та горизонтальні. Вертикальні – це відносини підпорядкованості, субординації (наприклад, Кабінет Міністрів України та Міністерство внутрішніх справ України). Горизонтальні відносини – договірні відносини між рівними, незалежними суб’єктами (відносини координації між Президентом України та Кабінетом Міністрів України). Це відносини «суб’єкт-об’єкт» у процесі спільної управлінської діяльності; це можуть бути відносини «об’єкт - об’єкт» у їхній спільній діяльності (наприклад, Міністерство внутрішніх справ України та Генеральна прокуратура України) при реалізації волі суб’єкта управління (наприклад, Президента України). У ході зазначених відносин реалізується тактична взаємодія органів державної влади України у правоохоронній сфері за допомогою, наприклад, такої правової форми управління як адміністративні договори.

На нашу думку, слід розрізняти «державне управління сферою» та «державне управління у сфері». Перший вид управління передбачає, що суб’єкти управління мають знаходитися поза межами сфери: така ситуація може виникати, наприклад, в економічній сфері (об’єкт управління – економічна сфера, суб’єкти управління – Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки України тощо). Другий вид управління характеризується тим, що суб’єкт управління безпосередньо функціонує у сфері. У нашому випадку «присутність» суб’єкта управління в межах правоохоронної сфери зумовлена умовами існування та функціонування правоохоронної сфери як правової форми руху соціальної матерії: два види соціальної діяльності – правотворча та правоохоронна. Тобто, йдеться про те, що категорія «діяльність» відображає два взаємообумовлених та взаємопов’язаних способи існування та здійснення тієї ж самої сутності права. Вважаємо за можливе розкрити діалектичну єдність двох сторін – мінливості та стабільності – суспільних відносин: їх охорону правом шляхом створення та зміни права, а також охорону самого права [29, с. 83]. Саме ці два види соціальної діяльності – правотворча та правоохоронна, – відображаючи сутнісні протиріччя соціальної діяльності, і повинні забезпечити відповідний баланс між мінливістю та спокоєм. Таким чином, в межах нашого дослідження будемо використовувати конструкцію «державне управління у правоохоронній сфері».

Отже, реалізація нової моделі взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері потребувала визначення концепції державного управління в означеній сфері і передбачає подальші дослідження в напрямку вивчення адміністративно-правових та організаційних засад діяльності суб’єктів державного управління та тих державних інституцій, що функціонують в межах об’єкта управління. Цим питанням і будуть присвячені наступні підрозділі дисертації.

**2. Суб’єкти державного управління у правоохоронній сфері: адміністративно-правове забезпечення їх діяльності та взаємодії**

державна влада правоохоронний

Відповідно до концепції державного управління у правоохоронній сфері необхідно визначити та дослідити суб’єкти управління. Задля досягнення цієї мети вважаємо за доцільне відштовхуватися від визначення поняття «правоохоронна сфера» (підрозділ 1.3), від умов її функціонування (правотворча та правоохоронна діяльність відповідних органів державної влади), а також враховувати функціональний підхід до держави, класифікацію та характеристику її функцій. Що стосується останнього, то у своєму юридично адаптованому вигляді поняття «функція», «функціонування» стосовно до права й держави означає їх дію, діяльність, форми їх регулятивно-упорядкованого впливу на людей та їх відносини [34, с. 257]. Слід зазначити, що функції держави неможна змішувати з тими чи іншими сферами діяльності держави та задачами, які при цьому вирішуються за допомогою державно-правових засобів та методів. З точки зору функцій держави (і права) вирішальне значення мають не самі по собі задачі й ті сфери, де вони виникають та потребують вирішення, а саме належний державно-правовий порядок їх розв’язання.

Ми розділяємо позицію В.С. Нерсесянца [34, с. 258], що специфіка, сутність та зміст усієї функціональної діяльності держави, всіх її функцій полягає в організації, реалізації та захисті визначеного (соціально-історично обумовленого) державно-правового порядку життя вільних людей. Окремі функції держави – це лише відносно самостійні аспекти цілісної та єдиної за своєю суттю функціональної діяльності держави щодо розбудови, підтримання та практичного здійснення належного державно-правового порядку. Отже, управлінська функція держави, яку здійснюють переважно органи виконавчої влади, також спрямована на забезпечення належного державно-правового порядку.

Отже, органи виконавчої влади створюються та діють в установленому правовому порядку. Їх державно-владні повноваження, порядок, форми та процедури реалізації ними своїх повноважень і т.ін. визначаються та регламентуються законами та іншими нормативно-правовими актами. Система органів виконавчої влади будується (як і уся система державних органів) за ієрархічним принципом підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим. Як відзначає В.С. Нерсесянц [34, с. 262, 263], це зумовлено необхідністю вираження суверенної влади держави у вигляді підпорядкованих компетенцій різних державних органів, які очолюються вищими органами, що наділені суверенними державно-владними повноваженнями. У ієрархічній системі як цих органів, так і органів виконавчої влади кожен орган (посадова особа) наділений своєю компетенцією, що відповідає його місцю у даній системі та узгоджується з компетенцією інших органів.

Вважаємо за доцільне нагадати, що компетенція органів виконавчої влади – «це юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних, так званих компетенційних (або статутних) нормативно-правових актах, шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов’язків, тобто державно-владних повноважень» [1, с. 261]. До того ж, права органу виконавчої влади (посадової особи) – це разом з тим і його обов’язок діяти відповідно до наданих йому прав, здійснювати відповідні державно-владні дії. У свою чергу, обов’язки, що покладені в установленому правом порядку на орган виконавчої влади (посадову особу), означають і його відповідні дії державно-владного характеру.

На нашу думку, виправданою є точка зору, що у широкому тлумаченні правоохоронними постають усі органи державної влади. Слід зазначити, що існуюча на сьогодні апаратно-жаргонна характеристика деяких державних органів як «силових відомств», «силових структур» і т.ін. суперечить правовій природі держави та її органів, не відповідає змісту їх управлінської компетенції, їх місцю та ролі у системі органів державної влади. Навіть держава у цілому, що має суверенну владу, постає не «силовою організацією», не «силовою структурою», а правовою організацією публічної влади. У будь-якій державі ( не лише у сучасній правовій державі) сила пов’язана правом: за допомогою права (правової форми регламентації, обмеження та приборкування фізичної сили людей) сила перетворена у владу, а насильство – в урегульований та встановлений правом (у вигляді правової санкції, зокрема адміністративно-правової) державно-владний примус. Ми переконані, що «монополія держави на силу та її застосування правомірна лише у рамках правопорядку і у формі правозастосовного процесу» [34, с. 265].

Слід зазначити, що основна юридична особливість органів, що зазвичай називаються «силовими», полягає у їх повноваженні застосовувати відповідні (що передбачені у законі) заходи державно-правового примусу. Тому, як вважає В.С. Нерсесянц, було б правильно їх називати не «силовими органами», а правопримусовими органами (органами правового, державного-правового або владно-правового примусу) [34, с. 265]. Погоджуємося з думкою цього видатного російського вченого, що самі озброєнні формування (армія, внутрішні війська, війська прикордонної служби, озброєна охорона в’язниць і т.ін.) – це об’єкти не лише відомчого управління але передусім та головним чином загальнодержавного ведення та керівництва. Загальнодержавне керівництво такими озброєними формуваннями – один із суттєвих критеріїв наявності державно-правового ладу та суверенітету держави, її спроможності вести контрольовану, самостійну та незалежну внутрішню та зовнішню політику. Саме тому, вищі державні органи (глава держави, уряд, парламент) у всіх державах наділяються верховними (суверенними) державно-владними повноваженнями в галузі організації та керівництва озброєними системами.

Виходячи із того, що для таких «силових структур», як армія, органи державної безпеки, органи внутрішніх справ, юстиції та закордонних справ, що включені до адміністративно-політичної сфери державного та суспільного життя, спільним постає також охоронна сутність їх соціального призначення та практичного функціонування, у роботі пропонується наступне: здійснювати загальнодержавне керівництво у правоохоронній сфері вищими державними органами – Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а також Радою національної безпеки і оборони України. Вважаємо за необхідне підкреслити, що охоронна функція держави може розглядатися з різних позицій (в залежності від цілей та задач наукового дослідження). Наприклад, «як функція держави, що інтегрована у систему більш високого рівня – у систему забезпечення безпеки держави» [29, с. 45]. Це, з нашої точки зору, і зумовлює такий склад органів державного управління у правоохоронній сфері.

У роботі відстоюється позиція, що система зазначених органів (посадових осіб), які в установленому правовому порядку наділені державно-владними повноваженнями та реалізовують функцію держави щодо управління у правоохоронній сфері – це не самоціль, а організаційна форма та засіб реалізації суверенної державної влади відповідно до вимог правопорядку та законності. Цілком зрозуміло, що від якості роботи органів державного управління, рівня їх демократичності й компетентності, від їх готовності й здібності захистити та задовольнити права та законні інтереси людей значною мірою залежать стан справ у країні та добробут народу, ступінь довіри окремих осіб та суспільства в цілому до держави.

Вважаємо за необхідне нагадати, що у межах роботи державне управління у правоохоронній сфері розглядається як система, складовими якої постають суб’єкти управління, об’єкт управління, взаємозв’язки між суб’єктами та об’єктом управління. Перш ніж проаналізувати структуру, функції, компетенцію, адміністративно-правове забезпечення суб’єктів управління у правоохоронній сфері та особливості їх взаємодії, вважаємо за доцільне визначитися із тим, що ж власне будемо розуміти під суб’єктами управління у правоохоронній сфері, тобто необхідно, у першу чергу, розглянути існуючі визначення поняття «суб’єкт управління».

Так, наприклад, на думку В.Я. Малиновського, суб’єкт управління – це управлінська система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов’язкових для виконання [117, c. 22]. Як зазначає О.М. Бандурка, суб’єкт управління *-* це структурно окреслені спільноти людей з органами управління, які формуються ними, та керівним складом (на персональному рівні), наділеним управлінськими функціями, який здійснює управлінську діяльність [116, c. 11]. Слід підкреслити, що усі суб’єкти управління мають загальні функції та цілі, однакові принципи їх утворення, побудови та діяльності, внаслідок чого складається їх структурна єдність та відносини один з одним. Погоджуємося з точкою зору Ю.О. Тихомирова, що саме завдяки цьому стає можливим прийняття різними суб’єктами управління чітко обумовлених управлінських рішень та узгодження їх між собою [118, c. 47]. Це означає, що будь-який суб’єкт управління є системно організованим, що, у свою чергу, сприяє налагодженню конструктивного діалогу з відповідними суб’єктами управління, тобто це є свідченням внутрішньосистемної єдності суб’єктів управління. Тобто, на нашу думку, суб’єкти управління у правоохоронній сфері України слід розглядати, як цілісну систему складових, які мають спільні ознаки.

Загальновідомим постає той факт, що основним суб'єктом соціального (державного) управління, який забезпечує реалізацію інтересів певної соціальної спільноти, є держава, вона ж в особі своїх органів, наділених для цього необхідними повноваженнями, одночасно здійснює правотворчість, вищою формою якої є законодавство [119, c. 31]. Слід підкреслити, що кожному суб’єкту управління притаманна певна система функцій, що характеризує основний зміст та напрямки діяльності конкретного суб’єкта управління, та надані конкретні владні повноваження стосовно об’єктів управління, що сприяє виникненню управлінських відносин між суб’єктами та об’єктами управління.

Таким чином, беручи до уваги визначення правоохоронної сфери, надане у першому розділі роботи, погоджуючись з точкою зору Ю.П. Битяка про державну складову соціального управління [120, с. 7] та визнаючи державний характер управління у правоохоронній сфері, вважаємо, що суб’єкти управління у правоохоронній сфері – це система відповідних органів державної влади України, до компетенції яких входить формування державної політики у правоохоронній сфері, керівництво реалізацією цієї політики, а також правотворча діяльність у вигляді розробки законів та інших основних нормативно-правових актів щодо охорони прав та свобод людини та громадянина. При цьому слід відзначити, що у подальшій роботі будемо розуміти Президента України, Раду національної безпеки та оборони України та Кабінет Міністрів України. На нашу думку, суб’єкти управління у правоохоронній сфері для здійснення ефективного управлінського впливу на об’єкт управління – підсистему правоохоронної сфери – повинні плідно взаємодіяти між собою, виходячи із положень державної політики у правоохоронній сфері, де і передбачено здійснення стратегічної взаємодії. Зацікавленість у такій взаємодії зумовлена передусім діалогом суб’єктів під час розробки державної політики.

Слід підкреслити, що для України, як і для будь-якої посттоталітарної країни, надзвичайно важливим елементом стабільності суб’єктів державного управління постає належна взаємодія між суб’єктами управління. До речі, узгодженість дій не є аналогом взаємодії, бо саме остання зумовлює наявність прямих та зворотних зв’язків. Як свідчить практика [80, с. 54], посттоталітарні держави зазвичай мають декілька відносно автономних інститутів влади, які не володіють реальним інструментарієм не лише для взаємодії, але й для узгоджених дій і психологічно не готові для визнання іншої рівноцінної собі влади. Проблема конфліктності, як зазначають Н.Р. Нижник, Г.П. Ситник та В.Т. Білоус, закладена у будь-якій посттоталітарній структурі, бо її виконавцями є люди з тоталітарно сформованим менталітетом, який вимагає безумовного підпорядкування. Вказана організаційна конфліктність природно закладається у систему державного управління у будь-якій сфері, у тому числі і правоохоронній. Ми розділяємо позицію шановних науковців, що не приділяти належної уваги цим факторам не можна, адже не тільки прийняття важливих і принципових рішень у правоохоронній сфері, але й їх втілення в життя є принципово конфліктним. При цьому складність посттоталітарних систем державного управління полягає у тому, що вони часто функціонують не на основі закону, а прецеденту. У зв’язку з цим вважаємо за необхідне зазначити, що однією із ознак будь-якого органу державної влади (у тому числі і органу виконавчої влади) є функціональна взаємодія з іншими органами у процесі реалізації своїх повноважень, керуючись принципом – «дозволено лише те, що прямо передбачено законом». Тобто, у роботі підкреслюється, що суб’єкти державного управління у ході здійснення свого управлінського впливу на об’єкт – підсистему правоохоронної сфери – мають керуватися законом або іншим нормативно-правовим актом. Водночас наголошуємо на тому, що закон має бути правовим. І це вимагає не лише належного рівня правосвідомості законотворців, але й обґрунтованої правової політики, досконалої юридичної техніки.

На нашу думку, дослідження суб’єктів державного управління у правоохоронній сфері має використовувати системний підхід. Відомо [9, с. 19], що системний підхід орієнтує, перш за все, на розкриття цілісності цього об’єкта дослідження та механізмів, які її забезпечують, виявлення його внутрішніх та зовнішніх зв’язків, динаміки функціонування. Застосування системного підходу при аналізі суб’єктів державного управління у правоохоронній сфері дозволяє підвищити об’єктивність наукового знання і, таким чином, визначити найбільш ефективні шляхи управлінської діяльності, уникнути можливих помилок при відпрацюванні управлінських рішень, спрямованих на удосконалення правоохоронної сфери. Суть системного підходу в дослідженні суб’єктів державного управління у правоохоронній сфері полягає в тому, що діяльність Президента України, Ради національної безпеки і оборони України та Кабінету Міністрів України щодо управління у правоохоронній сфері розглядається як відкрита динамічна система в сукупності її найважливіших внутрішніх та зовнішніх взаємозв’язків. Зазначені суб’єкти державного управління, об’єднуючись у процесі вирішення завдань управління у правоохоронній сфері, втілюють у життя модель стратегічної та тактичної взаємодії та спрямовують свої зусилля на отримання бажаного результату – ефективної дії та взаємодії відповідних органів державної влади, що здійснюють правотворчу та правоохоронну діяльність задля підтримання правопорядку в Україні (об’єкт управління), при реалізації узгоджених публічних інтересів та власних адміністративно-правових компетенцій.

Зважаючи на те, що система суб’єктів державного управління у правоохоронній сфері постає соціальною системою, що саморозвивається, у роботі пропонується розгляд та аналіз такої системи здійснювати за допомогою термінів такої науки, як синергетика, основною якісною категорією якої є поняття самоорганізації [121]. Остання є характерною для всіх процесів розвитку. Слід зазначити, що основний акцент у синергетиці переноситься із взаємодії підсистем (елементів) складної підсистеми на зовнішні ефекти, які породжуються структурними змінами. Зазначені ефекти прийнято називати кооперативними або синергетичними. Основна особливість кооперативних ефектів – упорядкування, цілеспрямованість поведінки складної системи при відносній хаотичності поведінки її окремих елементів. Варто зауважити, що на сьогодні в Україні мають місце ознаки хаотичності у діяльності зазначених вище суб’єктів державного управління. Отже, сучасне уявлення про взаємодію (що надано у підрозділі 1.2) та організаційно-правові механізми її забезпечення (підрозділ 2.1) необхідно використовувати для формування належного управлінського впливу на правоохоронну сферу, існування якої зумовлено правотворчою та правоохоронною діяльністю відповідних органів державної влади. Що стосується правоохоронної діяльності, то йдеться про ті органи, для яких реалізація охоронної функції є основним видом діяльності.

Виходячи із того, що зазначені вище суб’єкти державного управління у правоохоронній сфері постають органами одного організаційно-правового рівня, основу відносин між ними має становити переважно принцип координації [1, с. 205]. Координація виявляється в узгодженні дій і рішень, взаємних консультаціях, обговореннях, проведенні спільних заходів і виданні спільних актів, укладанні адміністративних договорів (угод) між зазначеними органами. З огляду на важливість такої самостійної правової форми державного управління, як адміністративні договори, цьому питанню буде присвячений окремий підрозділ дисертації.

Вважаємо, що дослідження складових системи суб’єктів державного управління у правоохоронній сфері має базуватися на принципах визначення і розподілу компетенції окремих органів (функціональний, галузевий, програмно-цільовий принципи) [1, с. 208]. Визнаючи необхідність дослідження в цілому системи суб’єктів державного управління у правоохоронній сфері, водночас вважаємо, що вельми важливо проаналізувати компетенцію кожного суб’єкта державного управління, їх форми та методи управлінської діяльності. Такий підхід зумовлений тим, що кожен суб’єкт державного управління «займає» своє місце у системі суб’єктів державного управління, що позначається і на специфічному управлінському впливі кожного суб’єкта на об’єкт управління.

Крім того, слід додати, що функціональна характеристика державної влади дозволяє встановити, якою мірою функції влади юридично оформлені та «закріплені» за конкретними державними структурами, тобто організаційно забезпечені, оскільки з точки зору державного управління вони повинні «відтворюватися» з різним ступенем деталізації та конкретизації у функціях відповідних державних структур, що створюють державний апарат [1, с. 47]. Таким чином, можна зробити висновок, що управлінська функція держави дійсно юридично закріплена за зазначеними нами суб’єктами державного управління у правоохоронній сфері. Вочевидь і актуальність такої проблеми, як чітке юридичне закріплення предметів ведення зазначених структур та забезпечення взаємодії між ними у процесі державного управління у правоохоронній сфері. Вважаємо за необхідне детальніше зупинитися на характеристиці адміністративно-правового статусу Президента України, Ради національної безпеки і оборони України та Кабінету Міністрів України у правоохоронній сфері, на методах і формах їх управлінської діяльності, а також на механізмах забезпечення їх стратегічної та тактичної взаємодії. Водночас визначимо проблемні питання, що стоять на цьому шляху та окреслимо можливі шляхи їх вирішення й виведення взаємодії суб’єктів управління у правоохоронній сфері України на якісно новий рівень, який би відповідав загальновизнаним європейським стандартам.

Отже, перший суб’єкт управління у правоохоронній сфері України, на компетенції якого хотілося б зосередити увагу у межах даного підрозділу, є Президент України. З огляду на тематичну спрямованість дослідження, особливу увагу хотілося б приділити аналізу адміністративно-правових повноважень Президента України щодо координації та налагодження конструктивної взаємодії (стратегічної та тактичної) усіх органів державної влади, що функціонують у цій сфері, та вивченню найбільш вагомих кроків у цьому напрямку.

Президент України є главою Української держави і виступає від її імені. Глава держави – це посадова особа, що займає формально найвище місце у структурі державних органів та здійснює представницьку функцію, тобто представляє державу в цілому у внутрішніх і зовнішніх відносинах. Як глава держави, Президент України здійснює нормотворчу, представницьку, координаційну, контролюючу, установчу, охоронну, міжнародну та деякі інші функції. Усі ці функції Президент України як суб’єкт управління здійснює відносно усіх сфер управління, також і відносно управління у правоохоронній сфері.

У плані розгляду ролі Президента України у забезпеченні належного функціонування правоохоронної сфери та узгодженої діяльності відповідних суб’єктів управління, зокрема щодо налагодження конструктивної взаємодії у правоохоронній сфері України, найбільший інтерес для нас мають такі функції Президента як нормотворча, координаційна, контролююча, установча та охоронна, тобто майже усі функції, що, у свою чергу, підкреслює надзвичайну важливість зазначеної діяльності глави держави.

Так, під час реалізації нормотворчої функції у напрямку налагодження конструктивної взаємодії у правоохоронній сфері Президент України, як один із провідних суб’єктів управління у сфері, що аналізується, уповноважений приймати відповідні нормативно-правові акти [122-135]. В результаті проведеного аналізу зазначених нормативно-правових актів, хотілося б акцентувати увагу, що за допомогою норм цих актів (в результаті належної їх реалізації усіма суб’єктами управління у правоохоронній сфері та державними інституціями об’єкта управління – підсистеми правоохоронної сфери) можливе вдосконалення координації правових, організаційних, оперативно-розшукових та інформаційних заходів усіх органів державної влади України, що функціонують у правоохоронній сфері. Ретельний аналіз усіх актів Президента України, що були прийняті з метою забезпечення ефективного функціонування правоохоронної сфери, не є головною метою нашого дослідження, їх перелік та розгляд було здійснено з метою отримання більш повного уявлення про діяльність Президента України, його роль у правоохоронній сфері. Можна зробити висновок про велику кількість актів голови держави, що стосуються даного питання. Це свідчить про активну позицію Президента у протидії порушенням правопорядку, прав та свобод громадян, що підтверджується також конкретними кроками глави держави в напрямку ініціювання взаємодії з органами усіх гілок державної влади у сфері, що аналізується.

Зміст координаційної та контролюючої функцій Президента України, як суб’єкта управління у правоохоронній сфері, у процесі налагодження конструктивної міжінституційної взаємодії у правоохоронній сфері на сьогоднішньому етапі розвитку України переважним чином передбачає застосування різноманітних політичних механізмів та консенсусів для досягнення можливості злагодженої колективної діяльності усіх уповноважених органів державної влади (суб’єктів та об’єктів управління) у правоохоронній сфері. Але, тут цілком закономірним постає наступне питання: як має бути належним чином побудована взаємодія Президента України у правоохоронній сфері з тими органами та посадовими особами, що не знаходяться безпосередньо під його впливом, тобто яким чином мають функціонувати, розвиватися та ефективно співпрацювати Президент України, ті органи, що створені з метою сприяння здійсненню його повноважень, й усі інші органи державної влади. Тобто, яким чином має бути побудований конструктивний діалог щодо налагодження ефективної взаємодії не лише між Президентом України та об’єктами управління (мова про які піде у наступному підрозділі), а й між Президентом України та іншими суб’єктами управління у правоохоронній сфері.

Вважаємо, що вирішення проблеми якісної співпраці усіх суб’єктів управління у правоохоронній сфері України та відповідно і об’єкта управління має відбуватися виключно на основі встановлених юридичних норм, а не політичних механізмів (що відбувається сьогодні, коли політичні домовленості мають вищу силу, ніж юридичні норми). На нашу думку, необхідно виробити та втілити у життя такі механізми взаємодії усіх органів державної влади у правоохоронній сфері та чітко на законодавчому рівні визначити координуючу роль Президента України у цьому визначальному процесі, завдяки яким було б унеможливлене будь-яке зазіхання на встановлений порядок взаємодії та координації. З цією метою, можливо, необхідно прийняти відповідний нормативно-правовий акт, в якому було б чітко визначено перелік повноважень та відповідальностей Президента України, органів, що були створені з метою сприяння його діяльності, зокрема у правоохоронній сфері, органів виконавчої влади та інших органів державної влади. Погоджуємося з точкою зору В.В. Андрусіва [136], який зазначає, що зазначений документ має поставати, з одного боку, картою повноважень сторін, а з іншого – переліком кроків у разі порушення сфер впливу; тобто зазначений документ сприятиме визначенню винуватця у разі ускладнення належного функціонування правоохоронної сфери.

Вважаємо за доцільне звернути увагу на той факт, що відповідно до національного законодавства [2] Президент України, з метою виконання покладених на нього повноважень щодо реалізації конструктивної внутрішньої політики (одним із стратегічних пріоритетів якої залишається ефективна охорона прав і свобод громадян, забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери, налагодження взаємодії між відповідними органами державної влади України та виведення їх діяльності на якісно новий рівень співробітництва), уповноважений здійснювати певні інституційні заходи, зокрема утворювати відповідні структури (консультаційні, дорадчі та інші допоміжні органи), що сприятимуть як його адміністративно-правовій та організаційній діяльності у правоохоронній сфері, так і налагодженню якісно нового рівня взаємодії усіх уповноважених органів державної влади України.

Так, наприклад, виходячи із цього повноваження, Президент України своїм Указом від 3 грудня 2003 року № 1396 [137] з метою підвищення наукової обґрунтованості та ефективності державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності (у тому числі у правоохоронній), а також з метою консультативно-дорадчого забезпечення діяльності Президента України із зазначених питань, створив Інститут проблем національної безпеки.

Наступний консультативно-дорадчий орган, який було створено Президентом України з метою сприяння його діяльності (як суб’єкта управління у правоохоронній сфері) стосовно досягнення Україною відповідності Копенгагенським критеріям щодо набуття членства в Європейському Союзі в частині забезпечення стабільності та ефективності функціонування відповідних інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, додержання прав людини і захист меншин (тобто інститутів, що функціонують у правоохоронній сфері), – Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права [73]. Слід підкреслити, що ефективне функціонування зазначеної Комісії сприятиме, у першу чергу, зміцненню інститутів демократії, посиленню діяльності інститутів громадянського суспільства, налагодженню конструктивного діалогу між органами державної влади України та інститутами громадянського суспільства з найбільш значущих для усієї держави питань, зокрема у правоохоронній сфері, реформуванню та вдосконаленню діяльності усієї судової системи, наближенню правових засад правоохоронних органів до європейських стандартів, посиленню демократичного контролю у цій сфері, формуванню системи безоплатної правової допомоги в Україні тощо. На нашу думку, саме створення та функціонування Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права сприятиме ініціації проведення різноманітних публічних заходів (громадських обговорень, «круглих столів»), присвячених обговоренню проблемних питань, що існують у правоохоронній сфері, визначенню шляхів їх усунення та розробці заходів з вдосконалення функціонування усієї правоохоронної сфери, зокрема щодо налагодження взаємодії у сфері, що аналізується, не лише між органами державної влади (суб’єктами управління у правоохоронній сфері та об’єктом управління), а й між органами державної влади та представниками громадськості.

Наступний суб’єкт управління у правоохоронній сфері України, компетенцію якого вважалося за необхідне проаналізувати у роботі, – Рада національної безпеки і оборони України. Перш ніж перейти безпосередньо до аналізу адміністративно-правових повноважень зазначеного суб’єкта у правоохоронній сфері, хотілося нагадати причини включення цього органу державної влади України до системи суб’єктів управління. Виходячи із теоретико-методологічних засад взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері, що були визначені та досліджені у першому розділі дисертації, вважаємо за необхідне ще раз звернути увагу на важливості врахування національних цінностей і інтересів під час формування адміністративно-правового та організаційного забезпечення взаємодії (стратегічної та тактичної) органів державної влади України у правоохоронній сфері.

У роботі вважалося за необхідне визначитися із категоріальним апаратом забезпечення національної безпеки на базі існуючих наукових напрацювань та положень чинного законодавства України [138-158]. Аналіз різноманітних точок зору дозволив дійти наступного висновку. У роботі розділяється позиція, викладена в роботі [80, с. 8], що при дослідженні проблем національної безпеки найбільшого поширення і схвалення отримує методологічний підхід, згідно з яким її першооснову складають інтереси окремих людей, з яких витікають інтереси суспільства та держави в цілому. Використовуючи цей підхід, а також зважаючи на те, що до основних (базових) життєво необхідних національних інтересів віднесені: територіальна цілісність, державний суверенітет, намагання посісти гідне місце у світовому співтоваристві, добробут громадян на основі забезпечення прав і свобод особи, а також усіх соціальних груп [80, с. 9], у роботі акцентується увага на наступному. Належне функціонування правоохоронної сфери зумовлює захищеність національних інтересів як всередині країни, так і поза її межами, а конструктивним чином налагоджена національна безпека постає необхідною умовою існування стабільної та ефективної правоохоронної сфери, в рамках якої обов’язково має бути встановлена злагоджена взаємодія усіх уповноважених суб’єктів.

У роботі вважається, що потрібно визначитися з органами державної влади на який було б покладено обов’язок ініціації та налагодження такої взаємодії, розробки та впровадження її ефективного організаційно-правового механізму. На нашу думку, таким органом може поставати Рада національної безпеки і оборони України (оскільки до її складу входять представники різних гілок державної влади, які мають конструктивно співпрацювати і задля нормального функціонування правоохоронної сфери).

Вперше Раду національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) було створено відповідним Указом Президента України [158] у 1996 році замість Ради оборони України та Ради національної безпеки України, які працювали у період з 1991 року по 1996 рік. А остаточне завершення формування законодавчої бази з питань діяльності РНБО відбулося з прийняттям 5 березня 1998 року відповідного Закону [159]. Так, відповідно до ст. 107 Конституції України [2] та національного законодавства [159], РНБО є постійно діючим координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, на який покладено обов’язок з координації діяльності та контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Зважаючи на безпосередній зв'язок забезпечення національної безпеки та належного функціонування правоохоронної сфери, який вже було окреслено у роботі, можна зробити висновок, що на РНБО, серед іншого, покладено обов’язок з координації діяльності та контролю за діяльністю органів виконавчої влади у правоохоронній сфері (суб’єктів та об’єкта управління) й налагодження конструктивного діалогу між зазначеними органами. Головою РНБО є Президент України, який власне і формує персональний склад цього координаційного органу. Виключення складають високопосадовці, що входять до складу РНБО за посадою, а саме: Прем’єр-міністр України, Голова Верховної Ради України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України [2; 159]. Таким чином, слід акцентувати увагу, що до складу РНБО входять представники різних гілок державної влади України (суб’єктів та об’єкта управління), які власне і повинні активно співпрацювати задля нормального функціонування правоохоронної сфери.

Вважаємо за необхідне зазначити, що Рада національної безпеки і оборони України не належить до виконавчої гілки влади. Водночас цей органи постає специфічним державним органом, який тією чи іншою мірою здійснює права й обов’язки у сфері адміністративно-правового регулювання не лише через свій апарат, а й безпосередньо, тобто як власне орган. Як підкреслює В.Б. Авер’янов, це викликано такими його рисами:

* цей орган наділений правом приймати рішення, обов’язкові для виконання певними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, громадянами;
* цей орган є носієм певних обов’язків у сфері державного управління [1, с. 230].

Аналіз основних функцій РНБО [159] дозволяє дійти висновку, що дійсно цей орган постає суб’єктом державного управління у правоохоронній сфері. На цей орган покладено обов’язок щодо налагодження правопорядку в країні та забезпечення національної безпеки (тобто безпеки особистості, суспільства та держави) від неправомірних посягань в усіх пріоритетних сферах суспільного життя, у першу чергу у правоохоронній, оскільки саме в її рамках можливе ефективне забезпечення на належному рівні безпеки людини, громадянина та суспільства в цілому, підтримання правопорядку в країні, і, як наслідок, досягнення певної злагоди у суспільстві, що, у свою чергу, впливає на положення України на міжнародній арені, повагу та позитивне відношення інших держав світу до нашої держави.

З метою ефективної та своєчасної реалізації функцій РНБО як суб’єкта державного управління у правоохоронній сфері чинним національним законодавством цьому координаційному органу надано широку компетенцію щодо ініціації та розробки ефективного організаційно-правового механізму належного функціонування правоохоронної сфери. Таким чином, на РНБО з метою налагодження ефективного функціонування всередині країни такої пріоритетної сфери як правоохоронна і, як наслідок, з метою забезпечення національної безпеки у відносинах з іншими країнами покладено реалізація відповідних прав та обов’язків [2; 159].Слід підкреслити, що компетенція Ради у мирний час та в умовах воєнного, надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій різна.

Одним із найбільш значущих для України заходів, що здійснювалися останнім часом РНБО (відповідним підрозділом Апарату РНБО, до якого надходила звітна аналітична інформація від уповноважених органів державної влади, фахівців центральних апаратів, регіональних підрозділів і науковців) у напрямку ефективного забезпечення національної безпеки, а отже і налагодження ефективного функціонування правоохоронної сфери, постає проведення Комплексного огляду сектору безпеки, що проводився на виконання відповідного нормативно-правового акту Президента України [160], сучасних європейських та євроатлантичних стандартів [161]. Комплексний огляд сектору безпеки проводився також з метою приведення структури та завдань правоохоронних органів України у відповідність до вимог дієвої протидії реальним та потенційним загрозам, що виникають у правоохоронній сфері, налагодження конструктивного діалогу між усіма суб’єктами, які функціонують у сфері, що аналізується, та приведення такої взаємодії у відповідність до загальновизнаних європейських вимог.

На нашу думку, з метою ефективного та своєчасного виконання зазначених завдань необхідно уточнити на законодавчому рівні завдання та зміст діяльності правоохоронних і розвідувальних органів, їх структуру, особливості приведення їх чисельності, складу та структури у відповідність до прогнозованого рівня загроз та економічних можливостей держави. Йдеться про так звану стратегічну взаємодію органів державної влади України у правоохоронній сфері, зміст якої було визначено раніше.

Особливу увагу у межах даного підрозділу хотілося б приділити нормативно-правовій діяльності РНБО як суб’єкта управління у правоохоронній сфері. Так, останнім часом РНБО у сфері, що аналізується, розглянула та прийняла низку нормативно-правових актів (рішень), які були введені в дію відповідними указами Президента України [162-171]. В результаті аналізу змісту зазначених нормативно-правових документів можна зробити висновок, що РНБО передбачено та розроблено низку організаційно-правових заходів, спрямованих на запобігання виникненню загроз належному та результативному функціонуванню правоохоронної сфери, вдосконалення організаційно-управлінської структури єдиної системи органів державної влади та налагодження їх ефективного функціонування щодо розбудови державної політики у пріоритетних сферах (у тому числі у правоохоронній), створення у разі необхідності структурних підрозділів, які б відповідали за налагодження ефективної взаємодії у пріоритетних сферах, розробку відповідної правової бази у сфері, що аналізується (зокрема спрямованої на посилення протидії корупції, здійснення судової реформи тощо).

Наступний суб’єкт управління у правоохоронній сфері, компетенція та особливості взаємодії якого із іншими суб’єктами управління, будуть розглянуті в межах даного підрозділу, – це Кабінет Міністрів України, який постає вищим органом у системі органів виконавчої влади. Відповідно до Конституції України [2], Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, встановлених чинним законодавством.

В результаті проведеного аналізу повноважень Кабінету Міністрів України було зроблено висновок, що до повноважень Кабінету Міністрів України, як суб’єкта управління у правоохоронній сфері, можна віднести наступні: забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України (у тому числі і у правоохоронній сфері); вживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; розробка проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади; виконання інших функцій, визначених Конституцією і законами України, актами Президента України [2; 172].

Таким чином, можна зробити висновок, що здійснення Кабінетом Міністрів України заходів щодо забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери передбачено Конституцією та іншими законами, зумовлюючи відповідні його повноваження як суб’єкта управління у правоохоронній сфері. До того ж, слід акцентувати увагу, що Кабінет Міністрів України здійснює свої повноваження у різноманітних сферах суспільного жаття, наприклад, у соціальній сфері (на загальносоціальному рівні) шляхом розробки, прийняття на законодавчому рівні та реалізації цілого комплексу правових, політичних, організаційних, соціально-економічних, культурно-виховних заходів, які безпосередньо не спрямовані на забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери, але все ж таки мають на меті подальший розвиток та вдосконалення як конкретних видів суспільних відносин, так і суспільства в цілому, підвищення рівня свідомості та правової культури населення, виховання законослухняних громадян тощо. Вважаємо, що уся система заходів, що приймається та реалізовується Кабінетом Міністрів України як суб’єктом управління у правоохоронній сфері на загальносоціальному рівні, сприяє протидії та боротьбі з негативними явищами та процесами, що виникають у суспільстві та загрожують ефективному функціонуванню правоохоронної сфери.

Кабінет Міністрів України, як суб’єкт управління у правоохоронній сфері, на основі Конституції України і законів України, актів Президента України та з метою їх виконання приймає на своїх засіданнях у межах своєї компетенції постанови і розпорядження, обов’язкові для виконання на всій території України (наприклад, [173-182]). В результаті аналізу змісту зазначених нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України було зроблено висновок, що хоча вони були прийняті не з безпосередньою метою забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери, більшість правових норм, що в них містяться, стосуються саме правоохоронної сфери (звісно за різними напрямками забезпечення її функціонування). Слід підкреслити, що Кабінет Міністрів України усвідомлює визначальну роль правоохоронної сфери, намагається шляхом розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів узгодити та скоординувати діяльність об’єкта управління – підсистеми правоохоронної сфери та допоміжних органів (урядових органів державного управління), які сам Кабінет Міністрів України уповноважений створювати з метою сприяння його діяльності. Так, наприклад, до урядових органів державного управління, що функціонують у правоохоронній сфері та безпосередньо сприяють діяльності Кабінету Міністрів України як суб’єкта управління у правоохоронній сфері, можна віднести: Управління правового забезпечення, Управління адміністративної реформи, Управління з питань діяльності органів юстиції та правоохоронних органів, Управління забезпечення зв'язків з Верховною Радою України. В результаті проведеного аналізу компетенції зазначених допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України (допоміжних суб’єктів управління у правоохоронній сфері) можна зробити висновок, що вони здійснюють управління окремим підгалузями або сферами діяльності та реалізовують контрольно-наглядові функції.

Таким чином, у межах даного підрозділу було визначено склад та проаналізовано компетенцію суб’єктів управління у правоохоронній сфері, адміністративно-правове забезпечення їх діяльності. Але, слід відзначити, що діяльність проаналізованих суб’єктів управління повинна реалізовуватися виключно відповідно до такої головної ознаки правової держави як верховенство закону, тобто закон має регулювати усі сфери суспільного життя, у тому числі і правоохоронну сферу. З іншого боку, правоохоронна сфера має можливість реально на практиці впливати на стан законності в державі та зміст законів, що приймаються Верховною Радою України. Тобто, діяльність усіх суб’єктів управління у правоохоронній сфері (Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України) має відбуватися виключно відповідно до нормативно-правових актів Верховної Ради України – законів, які обов’язкові до виконання на території України всіма без винятку суб’єктами. Верховна Рада України є парламентом України та єдиним органом її законодавчої влади, отже, вважаємо, що цей орган державної влади доцільно включити до складу суб’єктів управління у правоохоронній сфері, як суб’єкта управління, чий вплив на діяльність інших суб’єктів та об’єктів управління може здійснюватися виключно через прийняття законів. Вважаємо за необхідне зазначити, що у роботі усвідомлюється, що треба розмежовувати правове управління суспільством, яке здійснюється за допомогою права та реалізується усіма гілками влади, і власно державне управління, яке здійснюється в різноманітних організаційних формах саме виконавчою владою. Водночас, враховуючи умови існування правоохоронної сфери (правотворча та правоохоронна діяльність), положення конституційної реформи, вважаємо за доцільне ініціювати питання щодо важливості та корисності розгляду Верховної Ради України як суб’єкта державного управління у правоохоронній сфері, який переважним чином «керує» правотворчою діяльністю відповідних органів державної влади України, що функціонують у правоохоронній сфері.

Верховна Рада України є парламентом типу перетворюючого законодавчого органу. Саме вона розробляє та приймає закони, визначає основні напрями зовнішньої і внутрішньої політики (у тому числі і у правоохоронній сфері), здійснює безпосереднє перетворення ідей на закони. До основних функцій Верховної Ради України (у тому числі і у правоохоронній сфері) можна віднести наступні: розгляд і вирішення питань державного і суспільного життя, що потребують врегулювання законами України; прийняття законів України; здійснення установчих, контрольних, координаційних і міжнародних функції, передбачених Конституцією України; контроль за діяльністю уряду; контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина тощо. Таким чином, враховуючи основні функції Верховної Ради України як суб’єкта управління у правоохоронній сфері стає зрозумілою законодавча та суто управлінська (керуюча та спрямовуюча) роль цього органу державної влади у забезпеченні в України належного ефективного функціонування правоохоронної сфери. Підтвердженням зазначеної точки зору може слугувати прийняття Верховною Радою України таких законів України як «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Кабінет Міністрів України» [48; 87; 88; 172; 183; 184]. Крім прийняття законів, на Верховну Раду України покладено також внесення змін до діючих кодексів законів України та прийняття нових кодексів законів України, що затверджують на законодавчому рівні правові норми, завдяки яким забезпечується ефективне функціонування правоохоронної сфери.

Але, слід підкреслити, що незважаючи на можливість прийняття Верховною Радою України величезної кількості законів, які б регламентували діяльність суб’єктів управління у правоохоронній сфері та об’єкта управління, особливості їх взаємодії та сприяли виведенню зазначеної діяльності на якісно новий рівень, протягом досить тривалого часу спостерігається відсутність системної, скоординованої та цілеспрямованої роботи у цьому напрямку. Можливо, причиною такої ситуації є недостатньо обґрунтований науковий підхід до розробки необхідних законопроектів у правоохоронній сфері, існуюча концепція праворозуміння.

Вважаємо за доцільне запропонувати наступні організаційно-правові заходи, які, на нашу думку, сприятимуть удосконаленню управлінської діяльності проаналізованих вище суб’єктів управління у правоохоронній сфері та виведенню їх взаємодії на якісно новий рівень:

* розробити регламент проведення спільних засідань суб’єктів управління у правоохоронній сфері (можливо інколи за участю представників інституцій об’єкта управління) як однієї з важливих організаційних форм їх управлінської діяльності;
* доручити Кабінету Міністрів України вжити необхідних заходів щодо посилення відповідальності міністерств та відомств за виконання приписів нормативно-правових актів у галузі боротьби зі злочинністю, у тому числі стосовно фінансування суб’єктів та об’єкта управління;
* з метою інтеграції правоохоронної сфери України до єдиного світового (європейського) правоохоронного простору (особливо зважаючи на прагнення України набути статусу країни-члена ЄС та стати членом НАТО) передбачити у складі суб’єктів управління у правоохоронній сфері структуру, до компетенції якої має входити організація взаємодії з відповідними правоохоронними структурами Західної Європи та світу;
* на засіданнях суб’єктів управління у правоохоронній сфері заслуховувати відповідні звіти керівників правоохоронних органів (об’єкта управління) з метою своєчасного виявлення та ефективного усунення проблем в організації їх діяльності;
* з метою оптимального розмежування повноважень між правоохоронними органами України (об’єкти управління) розробити пропозиції щодо уточнення компетенції правоохоронних органів та особливостей їх взаємодії у сфері, що аналізується, та внести їх в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;
* проаналізувати діяльність правоохоронних органів України (об’єкта управління) та внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності у правоохоронній сфері, оптимізації їх структури з урахуванням можливостей держави щодо фінансування, а також необхідності виключення дублювань окремих функцій;
* передбачити додаткові заходи щодо організації наукових досліджень у сфері теорії та практики боротьби із сучасними викликами та загрозами належного функціонування правоохоронної сфери в Україні тощо.

Особливо хотілося б підкреслити, що процес управління у правоохоронній сфері України розглядається у роботі як серія безпосередніх, взаємопов’язаних дій, низка конкретних напрямків діяльності, спрямованих на досягнення певних цілей, про які ми говорили вище. Діяльність відповідних суб’єктів управління у правоохоронній сфері забезпечується шляхом виконання ряду функцій, під якими розуміють окремі періоди (стадії), напрямки управлінської діяльності, пов’язані між собою єдиною кінцевою метою, заради досягнення якої й здійснюється процес управління [116, c. 15–16]. Відповідно до класифікації функцій управління, наданої О.М. Бандуркою [116, с. 15–24], функції управління поділяються на цільові та організаційні. В результаті проведеного аналізу змістовного наповнення цільових та організаційних функцій управління, можна дійти висновку, що призначення цільових функцій суб’єктів управління у правоохоронній сфері України полягає в наданні певної спрямованості на реалізацію мети (цілі) щодо належного функціонування правоохоронної сфери України, зокрема шляхом налагодження конструктивного діалогу між усіма суб’єктами та об’єктами управління. Оскільки суть управління у правоохоронній сфері України полягає в досягненні певної мети, то цільові функції суб’єктів управління у правоохоронній сфері України постають не тільки необхідним, але й вирішальним моментом їх управлінської діяльності у сфері, що аналізується. Так, наприклад, після проведеного дослідження компетенції суб’єктів управління у правоохоронній сфері України (зокрема у напрямку налагодження ефективної взаємодії у сфері, що аналізується) до цільових функцій суб’єктів управління можна віднести такі суто управлінські функції як функції прогнозування й планування. На нашу думку, реалізація функцій планування та прогнозування сприятиме забезпеченню стратегічної взаємодії як всередині системи суб’єктів управління, так і в об’єкті управління.

Зміст та призначення організаційних функцій суб’єктів управління у правоохоронній сфері України полягає у забезпеченні життєдіяльності власних структур, організації діяльності об’єкта управління – підсистеми правоохоронної сфери України, створенні необхідних умов для налагодження стратегічної й тактичної взаємодії як між суб’єктами, так і між інституціями об’єкта управління й суб’єктами та об’єктом управління. Таким чином, серед організаційних функцій суб’єктів управління можна виділити наступні функції:

* загальноорганізаційну, яка передбачає розподіл повноважень між суб’єктами та об’єктом управління, делегування у разі необхідності завдань та повноважень, забезпечення дисципліни й відповідальності, можливість створення нових структурних підрозділів з метою досягнення певної мети (наприклад, консультативні органи, що створені при Президентові України);
* матеріально-технічного забезпечення, завдяки якій суб’єкт управління у правоохоронній сфері України визначає як власні існуючі потреби у матеріальних ресурсах, так і матеріальні потреби об’єкта управління;
* обліку і контролю, зміст якої полягає в забезпеченні збору, передачі, збереження та обробки необхідної інформації (даних обліку), тобто в кількісному обрахуванні, реєстрації та узагальненні інформації про діяльність суб’єктів та об’єкта управління, про якість виконання управлінських рішень об’єктом управління, про виявлені відповідності або невідповідності реального стану об’єкта управління заданій програмі, про те, наскільки робота, виконана об’єктом управління, відповідає висунутим цілям і завданням;
* політико-правового забезпечення, за допомогою якоїсуб’єкт управління у правоохоронній сфері орієнтується в політико-правовому просторі та забезпечує ефективне управління відповідним об’єктом управління;
* соціального забезпечення та соціального захисту працівників інституцій суб’єктів та об’єктів управління;
* духовно-ідеологічного забезпечення*.*

Таким чином, можна стверджувати, що на суб’єкти управління у правоохоронній сфері України покладено виконання цільових та організаційних функцій управління, а на об’єкти управління – підсистему правоохоронної сфери України (як на безпосередніх виконавців управлінських рішень суб’єктів) покладено виконання, передусім, організаційних функцій управління виключно в межах своєї компетенції. Функції об’єктів управління більш детально буде розглянуто у наступному підрозділі роботи.

У роботі було проаналізовано існуючі методи управління [115, 116, 120, 185-188], які доцільно використовувати суб’єктам управління у правоохоронній сфері, в залежності від особливостей їх діяльності (цілей, завдань) та стану відповідної структури об’єкта управління. Визнаючи існування різноманітних форм державного управління (правових, неправових), у роботі вважалося за доцільне детальніше зупинитися на такій правовій формі, як адміністративні договори, у наступних підрозділах.

Вважаємо за необхідне нагадати, що одним із напрямків вдосконалення діяльності суб’єктів управління у правоохоронній сфері України та виведення її на якісно новий рівень постає налагодження конструктивної взаємодії між усіма суб’єктами управління у сфері, що аналізується, між суб’єктами та об’єктами управління. Зосередимо увагу на необхідності дослідження взаємодії суб’єктів управління у правоохоронній сфері України, оскільки саме на них покладено завдання щодо здійснення керівництва формуванням та реалізацією політики у правоохоронній сфері України. До того ж, саме суб’єкти управління у правоохоронній сфері України уповноважені розробляти та здійснювати певні організаційні дії відносно об’єктів управління у сфері, що аналізується. Під час аналізу компетенції суб’єктів управління у правоохоронній сфері України частково було досліджено особливості їх взаємодії один з одним.

Зараз хотілося б акцентувати увагу на наступному: оскільки суб’єкти управління у правоохоронній сфері України у роботі розглядаються як цілісна система складових, що мають спільні ознаки, в рамках цієї системи мають бути чітко налагоджені прямі та зворотні зв’язки між її елементами, тобто має бути налагоджена ефективна взаємодія між усіма суб’єктами управління. Це момент постає вельми важливим, оскільки зворотні зв’язки – це ще один обов’язковий компонент управлінської системи. Інформація, що є безпосереднім наслідком зворотних зв’язків (взаємодії), постає підставою для оцінки суб’єктом управління стану усієї правоохоронної сфери, ефективності діяльності об’єкта управління, коригування суб’єктом управління своїх дій, вироблення нових команд, тобто для формування чергового імпульсу управлінського впливу на об’єкт управління і, як наслідок, на всю правоохоронну сферу.

Необхідно завжди пам’ятати, що зв’язок між складовими системи суб’єктів управління у правоохоронній сфері постає настільки тісним, що зміни в рамках одного із суб’єктів викликають зміни інших, або навіть усієї системи в цілому. Наявність такої тісної взаємодії, органічного зв’язку усіх складових системи суб’єктів управління у правоохоронній сфері призводить до того, що у взаємодії із зовнішнім середовищем система цих суб’єктів завжди має виступати як дещо єдине, що зберігає свою якісну визначеність. На нашу думку, такий тісний зв’язок усіх складових системи суб’єктів управління у правоохоронній сфері зумовлений тим, що зв’язки складових системи суб’єктів більш усталені та міцні, ніж зв’язки цієї системи та її складових з будь-якими іншими утвореннями.

Таким чином, у межах цього підрозділу обґрунтовано та досліджено систему суб’єктів державного управління у правоохоронній сфері, адміністративно-правове забезпечення їх діяльності, організаційно-правові засади забезпечення взаємодії (стратегічної та тактичної), що сприяють усталеності системи суб’єктів управління, а також підвищенню ефективності управлінського впливу суб’єктів управління на інституції об’єкта управління – відповідної підсистеми правоохоронної сфери – задля забезпечення належної їх діяльності та організації процесу взаємодії між інституціями об’єкта управління. Вважаємо, що цілком закономірними постають наступні дослідження щодо особливостей об’єкта управління, його організаційної структури, компетенцій державних інституцій (в межах об’єкта управління), формування та реалізації з боку об’єкта управління власних механізмів взаємодії.

**3. Особливості правоохоронної сфери як об’єкта державного управління: організаційна структура, компетенція державних інституцій, організаційно-правовий механізм їх взаємодії**

Одним із вихідних положень дисертації є наступне: удосконалення системи державного управління у правоохоронній сфері безпосередньо залежить від удосконалення кожної складової цієї системи. Таким чином, відповідно до концепції державного управління у правоохоронній сфері в межах даного підрозділу вважалося за необхідне визначити та дослідити ту частину правоохоронної сфери, яка структурована як об’єкт державного управління, існуючі проблеми та можливі шляхи їх подолання. Дозволимо собі ще раз підкреслити, що, по-перше, правоохоронна сфера, за ознакою мінливості (стабільності, спокою), структурується на сферу правотворчої діяльності та сферу правоохоронної діяльності. По-друге, за ознакою владної управлінської підпорядкованості, правоохоронна сфера структурується на суб’єкт державного управління та об’єкт державного управління, які пов’язані суб’єктно-об’єктними зв’язками. По-третє, за ознакою широкого (вузького) розуміння правоохоронної діяльності, правоохоронна сфера структурується на сферу, де функціонують органи державної влади, для яких правоохоронна діяльність є основним видом діяльності, і на сферу, де функціонують органи державної влади, для яких правоохоронна діяльність є важливою, але супроводжуючою діяльністю. По-четверте, за ознакою юридичної сили нормативно-правових актів, які розробляють та приймають усі органи державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері, зазначена сфера структурується на сферу, де функціонують наступні органи державної влади – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, – та на сферу, де функціонують інші органи державної влади, повноваження яких пов’язані з діяльністю у правоохоронній сфері.

Водночас у підрозділі 1.3 дисертації наголошувалося на доцільності структурування правоохоронної сфери за ознакою різновидів об’єктів, що охороняються правом, – це сфери щодо охорони прав людини, суспільства та держави. Крім того, у підрозділі 1.3 дисертації було обґрунтовано структурування сфери правоохоронної діяльності за ознакою об’єкта (суб’єкта) правоохоронної діяльності: це сфера суб’єктів правоохоронної діяльності (органи державної влади, компетенція яких переважним чином пов’язана з правоохоронною діяльністю); сфера об’єкта правоохоронної діяльності (так звана «сфера порушення права», яка постає інтегруючим утворення, на складові елементи якого має здійснюватися відповідний вплив органів державної влади задля захисту права, таким чином забезпечуючи правопорядок в цілому).

З огляду на ознаку виду порушення права, сфера правоохоронної діяльності структурується на сфери охорони права від проявів корупції, тероризму, порушення громадського порядку у громадських місцях, організованої наркозлочинності та ін.

Враховуючи особливості структурування правоохоронної сфери за різними ознаками, у роботі пропонується наступне. По-перше, в якості об’єкта управління розглядати ту складову системи (правоохоронної сфери), в якій здійснюється правотворча та правоохоронна діяльність органів державної влади, які за існуючою класифікацією в адміністративному праві «відповідають» перед державою та суспільством за адміністративно-політичну сферу суспільного життя.

По-друге, розглядати об’єкт державного управління (частину правоохоронної сфери) як системне утворення, яке разом із системою суб’єктів державного управління постають невід’ємними взаємопов’язаними підсистемами загальної системи державного управління у правоохоронній сфері, тобто самої правоохоронної сфери.

По-третє, розглядати взаємодію органів державної влади України як важливий чинник забезпечення усталеності правоохоронної сфери, а отже і належного правопорядку в Україні. Таким чином, забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади України, які функціонують в межах об’єкта державного управління, сприятиме і усталеності усієї правоохоронної сфери як системного утворення.

По-четверте, виходити із активної ролі об’єкта управління щодо забезпечення конструктивної взаємодії державних інституцій як в межах об’єкта управління, так і в межах загальної системи державного управління у правоохоронній сфері.

По-п’яте, враховувати управлінський вплив суб’єктів державного управління у правоохоронній сфері як на діяльність органів державної влади України, які функціонують в межах об’єкта управління, так і на взаємодію цих органів.

По-шосте, виходити із того, що усі державні органи, які функціонують в межах об’єкта управління, спрямовують свою правоохоронну діяльність (в рамках власної компетенції) на «зменшення» сфери порушення права, тобто на відтворення належного правопорядку. Саме це, на наш погляд, зумовлює необхідність конструктивної взаємодії цих органів державної влади, а також формування та здійснення свого внеску (відповідно до компетенції) у забезпечення належного правопорядку.

Виходячи із зазначених вище пропозицій, а також ґрунтуючись на системній моделі взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері (стратегічна та тактична взаємодія), вважаємо за доцільне дослідити окремі складові об’єкта управління, а саме їх компетенцію задля досягнення конкретної мети та реалізацію стратегічної та тактичної взаємодії, а також організаційно-правових механізмів її забезпечення (підрозділ 2.1). Слід підкреслити, що серед органів державної влади, які «відповідають» за адміністративно-політичну сферу суспільства, існують і такі органи, які прийнято називати правоохоронними. У підрозділі 2.1 вже була сформована наша позиція щодо розуміння поняття «правоохоронні органи». Дозволимо собі дещо нагадати з цього приводу.

Існує багато точок зору стосовно переліку правоохоронних органів. В результаті проведеного аналізу праць науковців (Ю.Є. Аврутіна, О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, М.І. Мельника, М.І. Хавронюка, К.Ф. Гуценка, М.А. Ковальова, К.Б. Левченко, С. Лихової, В. Осадчого, Р. Тевліна, О.В. Тюріної, О.О. Чувилева, А.О. Чувилева, О.Д. Тихомирова) [29; 53; 54; 56; 104-108; 189; 190] автор дійшов висновку, що у наукових колах відсутній єдиний підхід щодо визначення поняття «правоохоронні органи», розуміння того, які органи можна відносити до правоохоронних, що, у свою чергу, ускладнює вирішення теоретичних проблем у правоохоронній сфері та здійснює негативний вплив на діяльність цих органів. Крім того, слід підкреслити, що у чинному національному законодавстві [2; 48-50; 63; 87; 91; 191; 192] відсутнє конституційне та інше нормативно-правове закріплення поняття та системи правоохоронних органів та лише приблизно визначено перелік правоохоронних органів України.

Так, у результаті проведеного аналізу зазначених вище наукових праць та норм чинного законодавства України, можна дійти висновку, що у широкому розумінні до правоохоронних органів відносять практично усі органи державної влади, діяльність яких тим або іншим чином пов’язана із правоохоронною сферою, тобто основним завданням діяльності яких є підтримання правопорядку, забезпечення законності, охорона права шляхом здійснення превентивних заходів та боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Таким чином, можна зробити висновок, що до правоохоронних органів (у широкому розумінні) відносяться органи державної влади, що безпосередньо формують державну політику у правоохоронній сфері – носії правотворчої функції – та керують реалізацією цієї політики (тобто суб’єкти державного управління у правоохоронній сфері, компетенція яких була проаналізована у попередньому підрозділі), та ті органи державної влади, що реалізують сформовану державну політику у правоохоронній сфері, – носії правотворчої (у рамках наданої компетенції) та правоохоронної функцій. Слід зазначити, що до органів державної влади, що реалізують державну політику у правоохоронній сфері, належать не лише органи виконавчої влади, на які безпосередньо покладено виконання приписів нормативно-правових актів, а й інші органи державної влади (наприклад, Прокуратура України). Тобто, під органами державної влади, що реалізовують державну політику у правоохоронній сфері, слід розуміти правоохоронні органи (у вузькому розумінні), основним завданням яких є забезпечення нормального функціонування правоохоронної сфери, та інші органи державної влади, що «відповідають» за адміністративно-політичну сферу суспільства (наприклад, Збройні Сили України).

Так, до органів державної влади, що реалізують державну політику у правоохоронній сфері, відносяться: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції (наприклад, формування Збройних Сил України). У роботі вважалося за доцільне дослідити адміністративно-правове та організаційне забезпечення діяльності та взаємодії лише декількох із цих органів державної влади України, а саме: органів внутрішніх справ, органів прокуратури, органів служби безпеки та формувань Збройних Сил України.

Перший орган державної влади України, що уповноважений займатися реалізацією державної політики у правоохоронній сфері та компетенція якого буде досліджена в межах даного підрозділу, – це органи прокуратури. Згідно з чинним національним законодавством органи прокуратури становлять єдину централізовану систему, що очолюється Генеральним прокурором України [88]. Перш за все хотілося б відзначити, що органи прокуратури не відносяться до системи органів виконавчої влади України, оскільки відповідно до Конституції України [2] виконання покладених на органи прокуратури функцій та повноважень є самостійним видом державної діяльності. Підтвердженням цього постають також специфічні функції та характер діяльності прокуратури, принципи організації діяльності органів прокуратури та єдність завдань цього незалежного централізованого державного органу. Доцільність дослідження саме цього органу державної влади як одного із суб’єктів реалізації державної політики у правоохоронній сфері зумовлена існуванням правоохоронної функції у органів прокуратури.

У результаті проведеного ретельного аналізу функцій органів прокуратури та основних принципів діяльності зазначених органів [88] можна зробити висновок, що з метою належної реалізації наданих їм функцій органи прокуратури України уповноважені захищати в межах своєї компетенції права та свободи громадян, виключно ґрунтуючись на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного або соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану. До того ж, у разі порушення прав та свобод громадян органи прокуратури уповноважені шляхом розгляду відповідних заяв та скарг, нагляду за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами вживати необхідних заходів (виключно в межах своєї компетенції) щодо своєчасного усунення порушень закону та притягнення до відповідальності осіб, що допустили ці порушення. Особливо слід наголосити, що усі ці дії органи прокуратури мають здійснювати гласно, тобто широко інформуючи громадськість та відповідні органи державної влади про існуючий стан законності та правопорядку, про особливості функціонування правоохоронної сфери, загрози, що зашкоджують її належному функціонуванню, та про заходи щодо усунення існуючих та потенційних загроз, а також заходи щодо забезпечення та зміцнення законності та правопорядку в країні [193].

Серед основних напрямків діяльності органів прокуратури хотілося б виокремити таку діяльність як розробка та втілення у життя низки організаційних заходів щодо підвищення ефективності прокурорського нагляду за діяльністю інших правоохоронних органів, усунення порушень законності та захисту прав громадян під час проведення правоохоронними органами оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства. До таких заходів можна віднести: прокурорський нагляд за додержанням законів органами податкової міліції, нагляд за додержанням законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового слідства та дізнання органами внутрішніх справ, органами Державної прикордонної служби, Державної митної служби тощо.

Зважаючи на тематичну спрямованість нашого дослідження, хотілося б акцентувати увагу на особливостях організації взаємодії органів прокуратури з іншими органами державної влади, особливо в частині забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери. Так, уповноважені представники органів прокуратури мають право брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, Кабінету Міністрів України, колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (Генеральний прокурор України та його заступники); у засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, колегій міністерств, міністерств та відомств Автономної Республіки Крим, місцевих Рад, їх виконавчих комітетів, комісій, інших органів управління (Генеральний прокурор України, прокурор Автономної Республіки Крим, їх заступники); у засіданнях Рад відповідного рівня, їх виконавчих комітетів, інших органів місцевого самоврядування (прокурори областей, міст Києва та Севастополя, районні, міжрайонні, міські, транспортні та інші прирівняні до них прокурори, заступники та помічники прокурорів) [88]. Хотілося б підкреслити, що у відповідному нормативно-правовому акті [88] чітко не визначено, з метою вирішення яких саме питань уповноважені представники органів прокуратури мають право брати участь у засіданнях відповідних органів державної влади.

Ще однією формою налагодження взаємодії органів прокуратури з іншими органами державної влади постає проведення колегій прокуратур із запрошенням, у разі необхідності, представників міністерств, відомств, органів державного управління, нагляду та контролю, підприємств, установ та організацій, їх об’єднань. Згідно з чинним законодавством колегії прокуратур є дорадчими органами та розглядають найбільш важливі питання, що стосуються додержання законності та стану правопорядку, тобто забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери та усунення проблемних питань, які виникають на цьому шляху.

Усвідомлюючи всю значущість налагодження ефективного функціонування правоохоронної сфери шляхом встановлення взаємодії з усіма суб’єктами, що функціонують в цій сфері, органи прокуратури розробляють нові та вдосконалюють вже існуючі форми взаємодії, зокрема, постійно практикують спільні виїзди з представниками інших правоохоронних органів у конкретні регіони для відпрацювання заходів по боротьби зі злочинністю, а також з окремими її видами, організовують роботу спільних слідчо-оперативних груп для розкриття та розслідування резонансних справ, вивчають та заслуховують на оперативних нарадах інформацію про стан розслідування у кримінальних справах, підслідних органам прокуратури, Міністерству внутрішніх справ України, Службі безпеки України та Державній податковій адміністрації.

Слід підкреслити, що крім участі в засіданнях відповідних органів державної влади, присвячених проблемам правоохоронної сфери, та проведення колегій прокуратур, органи прокуратури мають взаємодіяти практично з усіма правоохоронними органами в частині належного забезпечення функціонування правоохоронної сфери, а саме: органами внутрішніх справ, служби безпеки, податкової міліції, митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України тощо. Звісно, що рішення про необхідність та пріоритетні напрямки такої взаємодії та координації зусиль уповноважені приймати Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори в частині наданої їм компетенції. Так, з метою налагодження конструктивного діалогу з представниками інших правоохоронних органів та встановлення дієвої взаємодії з питань забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери уповноважені представники органів прокуратури мають право скликати координаційні наради, створювати відповідні робочі групи, витребувати статистичну та іншу необхідну інформацію, брати безпосередню участь в організації нарад Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією при Президенті України тощо. В якості одного із прикладів налагодження конструктивного діалогу між органами прокуратури та іншими правоохоронними органами щодо забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери можна назвати постійне проведення спільних засідань колегій Генеральної прокуратури України та Міністерства внутрішніх справ України, у ході яких обговорюється стан протидії злочинності та виробляються принципово нові шляхи усунення усіх існуючих та потенційних небезпек у правоохоронній сфері. Наступним прикладом конструктивного діалогу органів прокуратури та представників інших правоохоронних органів України постає створення відповідним Указом Президента України [194] Міжвідомчої робочої групи з питань протидії контрабанді та порушенням митних правил, основними учасниками якої постають представники органів прокуратури та органів служби безпеки.

Пріоритетним напрямком налагодження взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними органами постає розробка та вжиття низки заходів щодо боротьби з організованою злочинністю, хабарництвом та корупцією. Особливу увагу хотілося б приділити тому факту, що органи прокуратури, крім налагодження ефективної взаємодії з іншими правоохоронними органами у правоохоронній сфері, спрямовують свою діяльність також і на налагодження конструктивного діалогу з іншими органами державної влади, зокрема, з Радою національної безпеки і оборони України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України та Верховною Радою України. Зазначений вид діалогу відбувається у вигляді систематичного надання необхідної звітної інформації про результати діяльності органів прокуратури за попередній рік; про стан злочинності у військових формуваннях держави протягом року; про результати перевірок додержання законів у газодобувній сфері; законності рішень органів місцевого самоврядування стосовно діяльності друкованих засобів масової інформації; протидії злочинності і корупції.

Вищезазначені органи державної влади після отримання та ретельного вивчення необхідної інформації від органів прокуратури щодо особливостей функціонування правоохоронної сфери розроблять у вигляді нормативно-правових актів низку правових та організаційних заходів, спрямованих на своєчасне усунення загроз (як реальних, так і потенційних), що виникають у правоохоронній сфері та загрожують її нормальному функціонуванню; розробляють чіткий механізм взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними органами щодо забезпечення нормального функціонування правоохоронної сфери, а отже належного правопорядку. На нашу думку, виконання усіх приписів, що будуть міститися в таких нормативно-правових актах, сприятиме суттєвому підвищенню рівня взаємодії органів прокуратури з органами державної влади, правоохоронними та контролюючими органами, що загалом позитивно позначиться на криміногенній ситуації, стані законності та правопорядку в державі.

Наступний правоохоронний орган, повноваження якого хотілося б дослідити в рамках даного підрозділу, – це органи Служби безпеки України. Відповідно до чинного національного законодавства [2; 48], Служба безпеки України має статус державного правоохоронного органу спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. До того ж, зазначений правоохоронний орган є спеціально уповноваженим органом державної влади у сфері контррозвідувальної діяльності, охорони державної таємниці та головним органом у сфері боротьби з тероризмом. Серед завдань Служби безпеки України у правоохоронній сфері можна виокремити наступні: захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб; забезпечення охорони державної таємниці; попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. Хотілося б акцентувати увагу, що переважна більшість завдань Служби безпеки України безпосередньо відноситься до завдань цього органу саме у правоохоронній сфері. Отже, вважаємо за необхідне дослідити компетенцію Служби безпеки України як одного із правоохоронних органів, що функціонують та взаємодіють з іншими правоохоронними органами у правоохоронній сфері.

Зазначимо, що під час виконання покладених на неї обов’язків у правоохоронній сфері Служба безпеки України з метою своєчасного припинення та розкриття злочинів у виняткових випадках має право тимчасово обмежувати визначені чинним національним законодавством права та обов’язки громадян. Але, ці обмеження можуть носити виключно винятковий та тимчасовий характер і можуть застосовуватися виключно щодо особи, в діях якої є ознаки тяжкого (особливо тяжкого) злочину, та у випадках, передбачених законодавством України [195; 196], з метою захисту прав і свобод інших осіб та забезпечення безпеки суспільства й держави в цілому.

Особливу увагу хотілося б звернути на діяльність Служби безпеки України щодо протидії проявам корупції серед працівників правоохоронних органів та посадових осіб, що займають керівні посади в органах державної влади та місцевого самоврядування [197]. Вважаємо, що з метою якісного зменшення кількості виявлених випадків корупції серед працівників органів державної влади (у тому числі правоохоронних органів) необхідно здійснення не лише поодиноких заходів боротьби з проявами корупції виключно Службою безпеки України, а й налагодження дієвої взаємодії з іншими правоохоронними органами шляхом розробки спільних організаційно-правових заходів щодо протидії проявам корупції.

Наступним напрямком діяльності Служби безпеки України у правоохоронній сфері постає боротьба з тероризмом. Звісно, що такий пріоритетний напрямок діяльності Служба безпеки України не може реалізовувати самостійно, без сприяння інших органів державної влади України (у першу чергу правоохоронних). Саме тому, з метою сприяння діяльності Служби безпеки України у правоохоронній сфері та належному виконанню покладених на неї обов’язків щодо боротьби з тероризмом та координації діяльності суб’єктів, що проводять антитерористичні заходи, було створено при Службі безпеки України Антитерористичний центр. Слід відмітити, що діяльність щодо протидії тероризму не обмежується виключно діяльністю Служби безпеки України та Антитерористичним центром. Так, Служба безпеки України має обов’язково взаємодіяти не лише з усіма правоохоронними органами щодо розробки та впровадження низки заходів, спрямованих у першочерговому порядку попередити проведення терористичних актів, а й з усіма іншими органами державної влади, діяльність яких тією або іншою мірою відбувається у правоохоронній сфері. Так, наприклад, Служба безпеки України обов’язково має взаємодіяти з Верховною Радою України шляхом надання їй законопроектів у сфері боротьби з тероризмом, з Кабінетом Міністрів України шляхом спільної розробки низки практичних заходів, спрямованих на недопущення вчинення терористичних актів, та розробки дієвого механізму їх реалізації тощо.

Крім того, що стосується особливостей взаємодії Служби безпеки України з органами державної влади України, то хотілося б зазначити, що одним із пріоритетних напрямків діяльності Служби безпеки України постає здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення (оцінки, пропозиції та прогнози аналітиків) вищих та місцевих органів державної влади України. Саме завдяки наданій інформаційно-аналітичній підтримці стає можливим обґрунтоване та своєчасне прийняття важливих державних рішень, у тому числі щодо виявлення та протидії загрозам (як існуючим, так і потенційним) національній безпеці України.

Слід підкреслити, що Служба безпеки України активно також налагоджує взаємодію з громадськістю Саме з метою налагодження дієвої співпраці з громадськістю у правоохоронній сфері, сприяння підвищенню ефективності й прозорості в діяльності органів державної безпеки та зміцнення довіри до них з боку суспільства в рамках Служби безпеки України було створено Громадську раду при Службі безпеки України [198].

Наступний орган державної влади України, на який покладено реалізацію правоохоронної функції, – це Збройні Сили України, основним призначенням яких постає забезпечення власної воєнної безпеки та оборони, підтримання міжнародної стабільності. Згідно з чинним національним законодавством [2; 199], Збройні Сили України – це військове формування, на яке покладається оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості, забезпечення охорони повітряного простору держави та підводного простору в межах територіального моря України у випадках, визначених законом, участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом. Слід підкреслити, що Збройні Сили України виконують покладені на них обов’язки не тільки у воєнний час, а й у мирний під час забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери, тобто належного правопорядку. Так, у мирний час з метою забезпечення ефективного функціонування правоохоронної сфери з’єднання, військові частини та підрозділи Збройних Сил України можуть залучатися до здійснення заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану, посилення охорони державного кордону України і виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу України та їх правового оформлення, ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру [199].

У роботі проаналізовано організаційно-правові заходи Збройних Сил України у напрямку боротьби з корупцією, інтеграції України до ЄС та НАТО [200-202]. Хотілося б акцентувати увагу, що активна робота Міністерства оборони України та Збройних Сил України щодо вдосконалення діяльності цього органу державної влади, зокрема щодо належної реалізації ним правоохоронної функції, та приведення його діяльності у відповідність до кращих світових стандартів сприятимуть налагодженню ефективного функціонування правоохоронної сфери в Україні. Наголошено також на необхідності здійснення процесу трансформації Збройних Сил України, який має відбуватися виключно після визначення пріоритетних напрямів такої трансформації, до числа яких має належати й забезпечення ефективного функціонування правоохоронної сфери.

На нашу думку, з метою ефективного забезпечення функціонування правоохоронної сфери, належного правопорядку Збройними Силами України, у тому числі з метою розробки та впровадження узгоджених кроків у цьому напрямку, спільно з правоохоронними органами, необхідно поступово та зважено впроваджувати програмно-цільовий метод планування, зорієнтований на певні спроможності зазначеного органу. Крім того, вважаємо, що необхідно створити відповідну систему управління та координації трансформаційних процесів в Збройних Силах України, основним завданням якої поставатиме реалізація єдиної державної стратегії підвищення ефективності та результативності діяльності Збройних Сил України у правоохоронній сфері, зокрема, шляхом зваженого впровадження сучасних інформаційних технологій управління процесами, що відбуваються у Збройних Силах України, з урахуванням зовнішніх та внутрішніх факторів.

І, нарешті, останній (але не за значущістю) правоохоронний орган, компетенцію якого у правоохоронній сфері буде досліджено в рамках даного підрозділу, постають органи внутрішніх справ України, які очолює Міністерство внутрішніх справ України. Слід акцентувати увагу, що МВС України постає тим органом державної влади, який було створено саме з метою забезпечення належної реалізації правоохоронної функції задля належного функціонування соціально-правового механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Так, відповідно до чинного національного законодавства [89], МВС України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, захисту об’єктів права власності, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, безпеки дорожнього руху, громадянства, імміграційної та паспортної роботи, протидії незаконній міграції. Враховуючи визначення правоохоронної сфери, що було надано у роботі, та результати проведеного аналізу основних завдань МВС України [89], можна дійти висновку, що пріоритетним завданням сьогодення для МВС України постає забезпечення прав та свобод людини та громадянина на рівні світових стандартів.

У роботі вважалося за необхідне більш детально зупинитися на аналізі діяльності МВС України щодо виконання покладеного на нього завдання, особливо зважаючи на збільшення кількості випадків порушень прав людини саме працівниками зазначеного органу. Отже, з метою належного забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина шляхом налагодження системи відомчого контролю за дотриманням прав людини в роботі органів внутрішніх справ, у відповідності з міжнародними стандартами в галузі правоохоронної діяльності, у складі МВС України було створено Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС [203]. До основних завдань Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС під час реалізації правоохоронної функції віднесено наступні:

- здійснення контрольно-наглядових функцій за дотриманням прав людини в діяльності служб та підрозділів ОВС;

- вивчення та аналіз проблемних питань у діяльності органів внутрішніх справ стосовно дотримання прав людини, підготовка аналітично-інформаційних матеріалів з цих питань для керівництва та членів колегії МВС України;

- участь у роботі з удосконалення нормативно-правової бази діяльності МВС України відповідно до вимог міжнародних та національних нормативних актів у галузі прав людини, а також з рішеннями Європейського суду з прав людини; розробка та внесення спільно зі структурними підрозділами МВС України необхідних пропозицій щодо вдосконалення проектів нормативно-правових актів МВС України, відомчої статистики та форм звітності; моніторинг чинного законодавства у галузі забезпечення прав людини в діяльності правоохоронних органів;

- участь в організації, проведенні та роботі громадських рад при МВС, ГУМВС, УМВС України з питань забезпечення прав людини, мобільних груп з моніторингу дотримання конституційних прав і свобод людини та громадянина в діяльності ОВС, координація їх взаємодії з підрозділами та службами органів внутрішніх справ;

- координація взаємодії МВС України, територіальних органів і підрозділів внутрішніх справ України з органами виконавчої влади, міжнародними та національними неурядовими організаціями в галузі прав людини [203].

З метою забезпечення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами держави щодо якості забезпечення прав та свобод громадянина під час здійснення органами внутрішніх справ своїх безпосередніх обов’язків у правоохоронній сфері, активізації участі громадськості у впровадженні правоохоронної політики в галузі забезпечення прав людини, було створено консультативно-дорадчий орган – Громадську раду при МВС України з питань забезпечення прав людини, що складається з представників керівництва МВС України та громадських організацій правозахисного характеру [204, 205].

У результаті проведеного аналізу пріоритетних завдань Громадської ради при МВС України хотілося б відзначити, що діяльність зазначеного органу у правоохоронній сфері спрямована також на підвищення іміджу міліції серед населення, що, у свою чергу, безпосередньо впливатиме на рівень забезпечення ефективного функціонування правоохоронної сфери [206].

З метою підвищення ефективності діяльності Громадської ради при МВС України у правоохоронній сфері та виведення зазначеної діяльності на відповідний рівень, створення умов для демократизації та прозорості діяльності органів внутрішніх справ, попередження і недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина, захисту їх законних інтересів, а також активізації участі України в процесах європейської інтеграції, було створено постійно діючі мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ [207]. У роботі також досліджено організаційно-правові заходи МВС України щодо протидії корупції в органах державної влади, ксенофобії, расової та етнічної дискримінації в українському суспільстві [208]. Це дозволило переконатися, що МВС України налаштовано на реформування своєї діяльності **насамперед на людину, на впровадження європейських принципів та стандартів під час реалізації правоохоронної функції.**

Як вже неодноразового наголошувалося у роботі, ефективне забезпечення функціонування правоохоронної сфери безпосередньо залежить не тільки від поодиноких, хоча й добре відпрацьованих, заходів правоохоронних органів та інших органів державної влади, що реалізовують правоохоронну функцію. Необхідною передумовою належного функціонування правоохоронної сфери постає чітко налагоджена взаємодія усіх органів державної влади, що реалізовують правоохоронну функцію. Саме з метою сприяння налагодженню конструктивного діалогу між правоохоронними органами та іншими органами державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері, було прийнято низку нормативно-правових актів, першочергову увагу серед яких хотілося б приділити наступним: Інструкції «Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів у боротьбі із злочинністю» [209] та Указу Президента України «Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів» [210]. До основних напрямків взаємодії правоохоронних органів та інших органів державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері, можна віднести: організацію реалізації державної політики у правоохоронній сфері; спільну розробку заходів щодо виявлення, припинення, розкриття, розслідування та профілактики злочинів та інших правопорушень; розшук та затримання злочинців; охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; вдосконалення нормативно-правової бази у правоохоронній сфері, зокрема, шляхом розробки спільних нормативно-правових актів тощо.

У результаті аналізу зазначених нормативно-правових актів [209; 210] було зроблено наступний висновок: пріоритетні напрямки взаємодії правоохоронних органів та інших органів державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері, мають реалізовуватися у наступних формах взаємодії:

- забезпечення постійного моніторингу впливу процесів, що відбуваються в суспільстві, на стан правоохоронної сфери та вжиття заходів щодо запобігання та нейтралізації негативних тенденцій у цій сфері;

- проведення спільних засідань колегій міністерств і відомств, що взаємодіють, оперативних нарад керівників їх структурних підрозділів з метою розгляду найбільш актуальних проблем правоохоронної діяльності, розробка та реалізація спільних планів, програм, прийняття погоджених рішень щодо реалізації державних програм боротьби із злочинністю, виконання нових законів та нормативно-правових актів органів влади України у правоохоронній сфері;

- створення робочих груп за ініціативою правоохоронних органів для підготовки нових законопроектів, пропозицій про зміни і доповнення законодавства у правоохоронній сфері;

- видання спільних відомчих нормативних актів, регламентуючих порядок взаємодії під час реалізації нормативно-правових актів органів влади України та здійсненні заходів щодо забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери;

- спільне вивчення практики застосування законодавства з питань забезпечення ефективного функціонування правоохоронної сфери з метою розробки єдиних рекомендацій по його виконанню, виявлення недоліків та прогалин і підготовки погоджених пропозицій щодо їх усунення;

- створення спільних робочих груп представників правоохоронних органів для вивчення окремих проблемних питань, що виникають у правоохоронній сфері (зокрема вивчення існуючих та потенційних загроз правам людини та нормальному функціонуванню держави й життєдіяльності суспільства у різноманітних сферах), та розробки пропозицій щодо їх вирішення;

- своєчасне взаємне інформування правоохоронними органами та іншими органами державної влади, що реалізовують правоохоронну функцію, один одного про виявлені ними в процесі здійснення правоохоронної функції причини та умови, що сприяють злочинам та іншим правопорушенням, безпосередня боротьба з якими віднесена до компетенції іншого правоохоронного органу;

- визначення порядку інформування населення про факти порушення конституційних прав і свобод громадян з боку правоохоронних органів та про заходи реагування на такі порушення;

- створення спільних банків даних про осіб, які займаються чи можуть бути причетні до бандитизму, вимагательства, контрабанди, незаконного обігу зброї та наркотиків та іншої злочинної діяльності;

- виділення в підрозділах правоохоронних органів та інших органів державної влади, що реалізовують правоохоронну функцію, працівників, відповідальних за організацію взаємодії з аналогічними підрозділами інших правоохоронних органів та органів державної влади;

- вжиття правоохоронними органами спільних заходів згідно із спеціальними планами для забезпечення громадського порядку і безпеки під час проведення масових політичних, громадських і спортивних заходів, у випадках групових порушень громадського порядку та масових безпорядків, у місцях стихійного лиха, аварій і катастроф, а також розробка та здійснення спільних заходів щодо зміцнення громадського порядку в населених пунктах із складною криміногенною обстановкою;

- вирішення питань щодо фінансування програм профілактики злочинності та забезпечення ефективного функціонування правоохоронної сфери тощо.

На нашу думку, існування такої значної кількості форм взаємодії правоохоронних органів та інших органів державної влади, що реалізовують правоохоронну функцію, сприяє налагодженню конструктивної взаємодії на усіх рівнях, починаючи з державного рівня (між центральними апаратами органів) та обласного рівня й закінчуючи міським і районним рівнем, оскільки на державному рівні приймаються відповідні рішення щодо налагодження конструктивної взаємодії між різними органами, а на міському та районному рівнях, в основному, займаються реалізацією зазначених рішень та впровадженням у життя низки заходів щодо забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери. Водночас вважаємо перспективною також таку правову форму взаємодії як адміністративний договір (мова про який буде йти у наступному підрозділі).

Слід підкреслити, що належне функціонування правоохоронної сфери значною мірою залежить від ефективності діяльності органів державної влади, які не лише формують державну політику у правоохоронній сфері (суб’єкти державного управління у правоохоронній сфері), а й безпосередньо займаються її реалізацією (зокрема, органи виконавчої влади). Існуючий на сьогодні рівень діяльності цих органів, на жаль, не відповідає потребам суспільства, людини та держави, що пов’язано як з об’єктивними, так і суб’єктивними причинами. Вважаємо, що недостатньо ефективна діяльність зумовлена не завжди високим рівнем професіоналізму працівників суб’єктів державного управління у правоохоронній сфері та суб’єктів, що безпосередньо займаються реалізацією державної політики у правоохоронній сфері.

Останнім часом багато мови йде про паралелізм, дублювання функцій різноманітними правоохоронними органами та іншими органами державної влади, що реалізовують правоохоронну функцію, дисбаланс повноважень та відповідальності, занадто високу чисельність працівників правоохоронних органів, що дає певні підстави висловити побоювання відносно перетворення України на поліцейську державу. Хотілося б підкреслити, що це питання є дуже непростим, воно потребує поглибленого вивчення та спокійного розгляду з урахуванням усталеної практики європейських держав та сучасного стану в Україні. На нашу думку, необхідно, насамперед, визначитися з тим, які органи і за якою ознакою мають називатися правоохоронними, скільки їх має існувати у державі, на яких принципах і за якими ознаками вони мають бути об’єднані у правоохоронну систему держави. До того ж, вельми актуальним постає подальше визначення функцій і повноважень Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, інших правоохоронних органів та органів державної влади, що реалізовують правоохоронну функцію, а також вирішення непростого та неоднозначного питання – створення Національної служби розслідувань.

Зважаючи на реформування правоохоронних органів та усієї правоохоронної системи хотілося б акцентувати увагу на тому, що ці кроки вимагають часу, певної послідовності, обґрунтованості та етапності. На наш погляд, цей процес має визначатися не масштабами тих чи інших правоохоронних структур, а логікою, об’єктивними, нагальними вимогами нових реалій сьогодення. До того ж, якщо мова йде про реформування усієї правоохоронної системи, то треба обмежити свавілля держави шляхом створення діючої системи правоохоронних органів, здатної повноцінно охороняти і захищати основні права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, а також діючою в межах правового закону. Вважаємо, що правоохоронні органи, у нинішньому своєму вигляді, можуть суттєво гальмувати реалізацію євроінтеграційної стратегії нашої держави, оскільки під час здійснення правоохоронної діяльності ці державні інституції не адаптуються до принципів та стандартів Європейського Союзу, а також часто не зважають на рекомендації Ради Європи, членом якої з 1995 року є Україна. Усвідомлюючи необхідність співробітництва правоохоронних органів України з відповідними структурами ЄС, а також визнаючи значення впровадження європейських принципів та стандартів задля удосконалення взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері, у подальшому розглянемо ці питання в окремому підрозділі дисертації.

Аналіз компетенції відповідних органів державної влади України, що реалізують державну політику у правоохоронній сфері, організаційно-правового забезпечення їх діяльності та взаємодії дозволяє дійти наступних висновків. Передусім зазначимо те, що є спільним для цих органів.

По-перше, спільність таких напрямів функціонування держави, як оборона, державна безпека, внутрішні справи, прокурорська діяльність та ін., полягає не стільки в методах реалізації їх повноважень, скільки у забезпеченні зовнішньої та внутрішньої безпеки держави та суспільства, отже в охоронній сутності їх соціального призначення та практичного функціонування. Таким чином, і органи внутрішніх справ, і органи служби безпеки, і органи прокуратури, і формування Збройних Сил України реалізують охоронну функцію держави.

По-друге, зазначені органи державної влади України функціонують у тій складовій правоохоронної сфери, яка була визначена як об’єкт державного управління.

По-третє, на правоохоронну та правотворчу діяльність зазначених органів здійснюється управлінський вплив суб’єктів державного управління (підрозділ 2.2), який надає організованості процесу взаємодії цих органів. Аналіз компетенційних нормативно-правових актів (законів України «Про Службу безпеки України», «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про Збройні Сили України») свідчить, що в нормах цих актів закріплено цілі діяльності зазначених органів державної влади, які постають невід’ємною складовою стратегічної мети, – формування та забезпечення належного правопорядку у державі. Отже, використовуючи свої повноваження, зазначені органи здійснюють свій внесок у досягнення стратегічної мети державної політки у правоохоронній сфері. Зважаючи на визначення сутності поняття стратегічної взаємодії (підрозділ 2.1 дисертації), є усі підстави вважати, що складові об’єкта державного управління (відповідні державні інституції) взаємодіють, використовуючи організаційно-правовий механізм стратегічної взаємодії.

Водночас дослідження показали, що у кожного із органів державної влади, що функціонують у межах об’єкта державного управління, існує свій предмет відання, тобто кожний «відповідає» за свою частину у сфері порушення права. Наприклад, органи внутрішніх справ України передусім спрямовують свою діяльність на охорону прав та свобод людини та громадянина; формування Збройних Сил України передусім спрямовують свою діяльність на охорону суверенних прав держави від воєнних загроз; органи державної безпеки передусім спрямовують свою діяльність на охорону прав держави від загроз контррозвідувальної діяльності, терористичної діяльності, корупції в органах державної влади тощо. При цьому існують такі задачі для зазначених органів, для вирішення яких їм достатньо власних повноважень та власних людських і матеріально-технічних ресурсів.

Слід також зазначити, що в умовах режиму надзвичайного стану для забезпечення прав і свобод людини та громадянина, для охорони громадського порядку власних ресурсів органів внутрішніх справ недостатньо. І в цьому випадку необхідно залучення додаткових ресурсів, наприклад, підрозділів Збройних Сил України, органів прокуратури та органів державної безпеки. Це постає цілком можливим, оскільки ці органи мають певні повноваження щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, а також охорони громадського порядку. Аналогічна ситуація спостерігається, коли органам державної безпеки необхідна допомога органів внутрішніх справ, підрозділів Збройних Сил під час боротьби із небезпечними терористичними актами. Як у першому, так і у другому випадку йдеться про так звану тактичну взаємодію, організаційно-правовими механізмами якої можуть бути: видання спільних нормативно-правових актів, укладання адміністративних договорів, створення спільних груп тощо.

Таким чином, у межах цього підрозділу було досліджено компетенцію органів державної влади, що функціонують в межах об’єкта управління. Показано роль стратегічної та тактичної взаємодії, організаційно-правових механізмів її реалізації у процесі удосконалення об’єкта державного управління – підсистеми правоохоронної сфери. На нашу думку, отримані висновки та пропозиції сприятимуть забезпеченню належного правопорядку в державі.

**4. Роль адміністративних договорів у правовому регулюванні взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері**

Загальновідомим постає той факт, що адміністративне право є однією із провідних галузей у системі права України. Необхідність існування зазначеної галузі права зумовлена відповідними потребами регулювання суспільних відносин та процесів, що відбуваються у суспільстві. Тобто, завдяки існуючим адміністративно-правовим нормам держава здатна здійснювати цілеспрямований вплив на суспільні відносини, внаслідок чого зазначені суспільні відносини перетворюються на адміністративно-правові (державно-управлінські) відносини, першочергове місце всередині яких належить пріоритету забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян.

Існує значна чисельність точок зору науковців (зокрема, В.Б. Авер’янова, Д.М. Бахраха, І.П. Голосніченка, Б.М. Лазарєва) стосовно визначення адміністративно-правових норм [1; 211-214]. В результаті проведеного аналізу існуючих точок зору зазначених науковців щодо визначення адміністративно-правових норм, у роботі вважалося за доцільне приєднатися до точки зору В.Б. Авер’янова стосовно розуміння адміністративно-правових норм [1, с. 108]. Так, у роботі під адміністративно-правовими нормами розуміються встановлені, санкціоновані або ратифіковані державою, формально визначені, юридично обов’язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови реалізації учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов’язків. У підрозділах 2.2 та 2.3 дисертації під час аналізу адміністративно-правових повноважень суб’єктів державного управління у правоохоронній сфері та особливостей їх взаємодії, компетенції окремих правоохоронних органів щодо забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери та налагодження якісно нового рівня взаємодії у цьому напрямку було проаналізовано цілу низку нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та різних міністерств та відомств, в яких, власне, й містилися відповідні адміністративно-правові норми. Проаналізовані у попередніх підрозділах адміністративно-правові норми регулюють суспільні відносини у сфері функціонування відповідних управлінських інститутів публічної влади у напрямку забезпечення ефективного функціонування правоохоронної сфери, встановлення злагодженості та скоординованості усіх уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, організації якісно нового рівня взаємодії у сфері, що аналізується. Власне це і відокремлює проаналізовані адміністративно-правові норми від правових норм інших галузей права.

Крім того, слід підкреслити, що адміністративно-правовим нормам, як і нормам інших галузей права, притаманні певні спільні риси, а саме: двосторонній характер; чітке визначення певних варіантів поведінки; формальне визначення загальнообов’язкових правил поведінки; забезпечення їх дотримання шляхом застосування юридичного примусу, низки організаційних, роз’яснювальних та стимулюючих заходів; закріплення у відповідних правових актах, що видають уповноваженими на те державними органами [1, с. 109].

Наступний момент, на якому хотілося б акцентувати увагу, – можливість закріплення певних правил поведінки не тільки у нормативно-правових актах, а й в інших документах (що мають прийматися виключно у суворій відповідності до нормативно-правових актів), на першому місці серед яких знаходяться адміністративні договори. В адміністративних договорах, так само як в різних адміністративно-правових актах або правових актах, що містять, серед іншого, і адміністративно-правові норми, можуть бути закріплені норми, які мають двосторонній (або багатосторонній) характер, чітко визначають можливі варіанти поведінки суб’єктів, що їх підписали, забезпечують дотримання встановлених норм шляхом застосування юридичного примусу, низки організаційних, роз’яснювальних та стимулюючих заходів тощо. Отже, можна дійти наступного висновку: норми, що містяться в адміністративному договорі, мають багато спільних рис з адміністративно-правовими нормами, що містяться в різноманітних правових актах. Єдиною відмінністю постає той факт, що знаходяться вони в різних джерелах: перші – в адміністративному договорі, а другі – в нормативно-правових актах. Ще однією відмінністю адміністративних договорів від адміністративно-правових актів постає той факт, що адміністративний договір, на відміну від прямого владного припису адміністративно-правового акту, дозволяє врахувати та забезпечити всі інтереси підвладної сторони, що певною мірою постає добрим стимулом для своєчасного та ефективного виконання покладених на неї обов’язків.

Адміністративний договір, як один із найбільш ефективних та демократичних засобів регулювання діяльності відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування, постає одним із необхідних джерел ефективного здійснення державного управління у пріоритетних сферах суспільного життя (у тому числі і у правоохоронній). До того ж, хотілося б акцентувати увагу, що результативність та ефективність діяльності органів державної влади багато в чому залежить від правильного вибору ними напрямків реалізації наданих їм чинним законодавством владних повноважень, у тому числі шляхом укладання адміністративних договорів. Таким чином, слід зазначити, що зважене та обґрунтоване використання такої особливої правової форми регулювання управлінських відносин, як укладання адміністративних договорів, значно розширює можливості держави та дозволяє органам державної влади більш ефективно та раціонально виконувати покладені на них обов’язки у пріоритетних сферах суспільного життя (у тому числі і у правоохоронній). На перший погляд, договірні правовідносини у сфері виконавчої влади суперечать загальновизнаному призначенню управлінської діяльності, що передбачає відповідну ієрархію органів виконавчої влади, їх певну підпорядкованість, підконтрольність та підзвітність. Але, враховуючи новітні тенденцій розвитку суспільних відносин у пріоритетних сферах, у самому змістовному наповненні державного управління відбуваються певні зміни та вносяться відповідні корективи. Однією з таких змін і постає можливість використання договірного регулювання адміністративних правовідносин. Таким чином, в рамках даного підрозділу буде проаналізовано поняття та сутність адміністративних договорів взагалі, а також практичні аспекти застосування адміністративного договору в діяльності суб’єктів державного управління у правоохоронній сфері, а також для вдосконалення взаємодії державних інституцій, що функціонують в межах об’єкта управління.

Ще з середини ХХ століття Е. Форстхоффом була висловлена думка, що сучасна держава здійснює не лише владний вплив, а й здійснює позитивне державне управління, що зумовлює виникнення нових форм державного управління [215, с. 35]. Відповідно до зазначеної точки зору, для здійснення ефективного позитивного державного управління недостатньо традиційних класичних публічно-правових (владних) форм управління. Погоджуємося з думкою Е. Форстхоффа [215, с. 35], що позитивне державне управління передбачає, що суб’єкт державного управління може обирати не тільки публічно-правову форму регулювання правовідносин, а й приватно-правову форму правовідносин, що складаються, наприклад, між суб’єктом публічного управління та громадянином. Саме можливість здійснення позитивного державного управління у приватно-правових формах, зокрема використання положень приватного права, у тому числі підписання договорів, дозволить усунути невідповідність між новими функціями державного управління (що виникли, зважаючи на визнання державою пріоритету прав і свобод людини та громадянина, необхідності здійснення не лише примусу, а й надання послуг громадянам від імені держави) та правовими формами його здійснення (оскільки традиційні форми здійснення державного управління були передбачені виключно для владного зобов’язуючого державного управління).

В адміністративному праві поступово формуються інститути з ознаками інститутів приватного права, зокрема, інститут адміністративного договору [1, с. 289]. Для сторін адміністративного договору свобода вступати чи не вступати в договірні відносини немає характеру абсолютного принципу, що властиве приватному праву. Укладення адміністративного договору з боку державного органу є одночасно правом і обов’язком (предметна компетенція). Можливість на власний розсуд під час укладення адміністративних договорів обирати певний варіант поведінки є обмеженішою, ніж при укладанні цивільних чи трудових договорів. Це обумовлено імперативним характером адміністративно-правових норм. До того ж, адміністративні договори, на відміну від цивільно-правових (приватних) договорів можуть мати нормативний характер (у тому випадку, коли зазначені договори укладаються на офіційному рівні між органами державної влади), а не постають комерційною таємницею; для нормативного договору характерне його офіційне оприлюднення.

Незважаючи на той факт, що практика розробки та прийняття адміністративних договорів між окремими органами державної влади України у пріоритетних сферах суспільного життя (у тому числі і у правоохоронній) почала вироблятися відносно нещодавно, сама категорія адміністративного договору починає згадуватися в радянській літературі ще з початку минулого століття [1, с. 228; 216, с. 9; 217, с.10; 218-219].

Звісно, частіше за все, адміністративні договори використовуються в соціальній сфері щодо забезпечення соціального життя шляхом надання низки соціальних послуг. Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» [220], суб’єкти, що надають соціальні послуги, на договірних засадах можуть залучати для виконання цієї роботи інші підприємства, установи, організації, фізичних осіб, зокрема, волонтерів. Наступний напрямок використання адміністративних договорів – це підписання так званих договорів про концесії публічної (державної) служби, за допомогою яких орган виконавчої влади (місцева державна адміністрація) делегує господарським товариствам, об’єднанням, а також підприємцям (юридичним і фізичним особам) частину своїх функцій і повноважень щодо забезпечення життєво важливих суспільних потреб та інтересів громадян. Хотілося б акцентувати увагу, що застосування адміністративних договорів і у соціальній сфері, і у сфері концесії публічної служби безпосередньо стосується правоохоронної сфери, оскільки саме у правоохоронній сфері ведеться боротьба з порушеннями права в економічній, соціальній, культурній сферах, сфері права на безпечне довкілля, сфері захисту прав і свобод громадян, сфері місцевого самоврядування, боротьби з корупцією, національної безпеки, зовнішньої політики тощо.

Проблемам визначення поняття адміністративного договору було присвячено значну кількість праць науковців, серед яких особливо хотілося б виокремити наступних: В.Б. Авер’янова, С.С. Алексєєва, О.П. Альохіна, К.К. Афанас’єва, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Б.М. Габричидзе, Б.М. Єлісєєва, С.В. Ківалова, О.О. Кармолицького, В.К. Колпакова, Р. Куйбиди, Б.П. Курашвілі, В.П. Нагребельного, Г.І. Петрова, Б.В. Росинського, В.І. Семчика, С.С. Скворцова, Ю.Н. Старилова, В.С. Стефанюка, Ю.А. Тихомирова та ін. [1; 85; 118; 120; 211; 214; 216-219; 221-239]. У результаті проведеного аналізу існуючих визначень поняття адміністративного договору, отримано висновок, що не існує єдиного, усталеного трактування зазначеного поняття, усі існуючі визначення суттєво відрізняються один від одного своїм змістовним наповненням, відсутня градація адміністративних договорів на нормативні (тобто, закріплені у чинному національному законодавстві) та ненормативні (тобто, договори індивідуального характеру). Так, слід зазначити, що на сьогодні сформовано три основних підходи до проблеми адміністративних договорів [221, с. 96]. По-перше, договір розглядається як індивідуально-правовий акт, який не є джерелом права [222, с. 57]. По-друге, в юридичній науці існують думки, що кожен договір містить у собі норми права особливого виду – локальні норми або мікронорми, тому всі види договорів є джерелами права [223, с. 53]. По-третє, існують точки зору, що допускають існування нормативних договорів поряд з індивідуальними [224, с. 84-85]. Цілком погоджуємося з думкою В.Б. Авер’янова, що остання позиція постає найбільш виваженою. Це зумовлює наступне визначення поняття адміністративного договору: це правовий акт управління, що ухвалюється на підставі норм права двома (або більше) суб’єктами адміністративного права, один із яких обов’язково є органом виконавчої влади, може містити у собі загальнообов’язкові правила поведінки (нормативний характер) або встановлювати (змінювати, припиняти) конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер). Нормативні адміністративні договори є джерелами адміністративного права (у значенні зовнішньої форми права) [221, с. 98].

Останніми роками посилення ролі договірного регулювання адміністративних правовідносин, збільшення кількості публічно-правових договорів, зокрема, адміністративних договорів, призвело до суттєвого загострення ситуації з наявністю досконало виробленої наукової та єдиної законодавчої (нормативної) бази укладання та виконання адміністративних договорів, відмежування адміністративних договорів від адміністративних актів, виявлено значну кількість недоліків та пробілів в існуванні відповідних наукових праць та законодавства з цих питань. Часткове усунення недоліків у законодавчому забезпеченні укладання адміністративних договорів стало можливим після прийняття у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України [240], норми якого, серед іншого, регулюють (хоча й досі опосередковано) порядок розробки, прийняття та реалізації адміністративних договорів. Так, відповідно до чинного національного законодавства [240], під адміністративним договором розуміється дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов’язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб’єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди. Так, за результатами аналізу існуючих точок зору науковців щодо визначення поняття «адміністративного договору», визначення, наданого у чинному національному законодавстві з цього приводу, на нашу думку, буде цілком доречним навести узагальнююче визначення поняття адміністративного договору. Таким чином, у подальшій роботі під адміністративним договором будемо розуміти засновану виключно на адміністративно-правових засадах добровільну письмову угоду нормативного або індивідуального характеру двох або більше суб’єктів, одним із яких обов’язково має бути орган виконавчої влади, наділений владними повноваженнями у сфері державного управління, основною метою якої постає визначення загальнообов’язкових правил поведінки усіх суб’єктів щодо досягнення необхідного для них правового результату або встановлення (змінення, припинення) конкретних правовідносин між її учасниками. До того ж, хотілося б акцентувати увагу на тому, що адміністративний договір постає юридичним фактом, а його укладання завжди означає виникнення адміністративних правовідносин. Саме за допомогою адміністративного договору норми адміністративного права втілюються в життя, здійснюється переклад абстрактних юридичних розпоряджень на конкретні правовідносини. Наступною особливість адміністративних договорів постає той факт, що усі вони носять організаційний характер. Таким чином, зважаючи на досить вагому значущість адміністративного договору щодо належної та ефективної реалізації управлінської діяльності органів державної влади у пріоритетних сферах суспільного життя, на нашу думку, необхідно в загальній частині адміністративного права чітко визначити та закріпити норми про адміністративний договір.

У підрозділі 2.1 було запропоновано системну модель взаємодії органів державної влади у правоохоронній сфері (стратегічної і тактичної взаємодії), що спирається на принцип конструктивної (ресурсообмінної) взаємодії. У межах даного підрозділу ми намагаємося показати, що тактична взаємодія органів державної влади у правоохоронній сфері може реалізовуватися за допомогою укладання адміністративних договорів. Таким чином, зважаючи на тематичну спрямованість нашого дослідження, хотілося б зазначити, що нас, перш за все, цікавлять адміністративні договори, що укладаються між органами державної влади України з метою удосконалення взаємодії під час своєї діяльності у напрямку належного забезпечення функціонування правоохоронної сфери. Саме тому, вважаємо за необхідне надати тлумачення адміністративного договору, який регулює діяльність органів державної влади України у правоохоронній сфері. Таким чином, у роботі під адміністративним договором, який регулює діяльність органів державної влади України у правоохоронній сфері, буде розумітися заснована виключно на адміністративно-правових засадах добровільна письмова угода нормативного або індивідуального характеру двох або більше суб’єктів, що функціонують у правоохоронній сфері, наділених владними повноваженнями у сфері державного управління, основою метою якої постає визначення загальнообов’язкових правил поведінки усіх суб’єктів щодо здійснення певних управлінських дій у напрямку забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери та виведення своєї діяльності на якісно новий рівень, який би відповідав загальновизнаним європейським стандартам з урахуванням прагнення України набути статусу повноправного члена Європейського Союзу. Метою індивідуальної угоди постає встановлення (змінення, припинення) конкретних правовідносин між її учасниками.

На нашу думку, цілком доречним постає закріплення в загальній частині адміністративного права, крім визначення адміністративного договору, також і питання про класифікацію адміністративних договорів, оскільки, як і будь-якому нормативно-правовому (або адміністративно-правовому) акту, адміністративному договору (нормативному або індивідуальному) також притаманні певні критерії класифікації, за якими договори можуть різнитися між собою. Саме завдяки добре розробленій класифікації адміністративних договорів стає можливим отримання найбільш повного уявлення про усе розмаїття адміністративних договорів, правильно, без плутанини упорядкувати усі існуючі адміністративні договори, більш детально ознайомитися із змістовним наповненням окремих адміністративних договорів, зробити висновки про специфіку розробки та укладання кожного з них. Зважаючи на існуючі критерії класифікації нормативно-правових актів (у тому числі адміністративно-правових) [1; 85; 118; 120; 211; 212; 227-232; 235; 238; 239] та класифікацію адміністративних договорів, надану у роботах С.С. Скворцова та Р. Куйбиди [216; 233, с. 18], вважаємо за доцільне навести власну класифікацію адміністративних договорів, що регламентують особливості діяльності органів державної влади у правоохоронній сфери, у тому числі і їх взаємодію:

1. за юридичними властивостями:

* правоустановчі (положення цих адміністративних договорів встановлюють певні правила поведінки відповідних органів державної влади, що реалізовують правоохоронну функцію, та регламентують порядок їх взаємодії один з одним);
* правозастосовчі (завдяки нормам, передбаченим правозастосовчими адміністративним договорами, стає можливим правильне застосування норм права, закріплених у відповідних нормативно-правових, у тому числі і адміністративно-правових актах, що були прийняті для забезпечення нормального функціонування правоохоронної сфери. Тобто, правозастосовчі адміністративні договори забезпечують реалізацію відповідними органами державної влади України, що реалізовують правоохоронну функцію, норм правових актів, на базі яких і було прийнято конкретний адміністративний договір);

1. за предметом регулювання:

* договори про компетенцію (у зазначених адміністративних договорах чітко визначаються межі компетенції конкретного органу державної влади, що реалізовує правоохоронну функцію, визначено компетенцію кожного органу щодо налагодження конструктивної взаємодії з іншими органами державної влади, що функціонують у цій сфері, під час вирішення спільних завдань). Суб’єктами таких догорів є органи виконавчої влади;
* договори про співробітництво та обмін необхідною інформацією, що стосується належного функціонування правоохоронної сфери (в рамках зазначених адміністративних договорів вже більш конкретно визначаються спільні заходи, що можуть здійснювати відповідні органи державної влади з метою забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери та виведення своєї діяльності на якісно новий рівень, визначається порядок своєчасного обміну необхідною інформацією тощо);
* договори, що забезпечують державні потреби, тобто забезпечують ефективне функціонування правоохоронної сфери у відповідності із загальновизнаними європейськими стандартами, що на сьогодні постає одним із пріоритетних напрямків діяльності усіх органів державної влади;

1. за характером взаємовідносин між суб’єктами адміністративного договору:

* субординуючі або договори суб’єктів, в яких один із суб’єктів володіє будь-якими спеціальними повноваженнями стосовно іншого. Хотілося б відзначити, що укладання субординуючих адміністративних договорів між органами державної влади у правоохоронній сфері навряд чи є доцільним, оскільки більш поширеними постають координуючі адміністративні договори;
* координуючі або договори суб’єктів, що не володіють контрольними, наглядовими або іншими спеціальними повноваженнями стосовно один одного. Так, координуючі адміністративні договори між органами державної влади у правоохоронній сфері можуть укладатися між суб’єктами державного управління у правоохоронній сфері (Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України та Радою національної безпеки і оборони України) та між тими органами державної влади, що функціонують в межах об’єкта управління – правоохоронної сфери (Міністерством внутрішніх справ України, Прокуратурою України, Службою безпеки України, Збройними Силами України тощо). Тобто, у цій формі виникають відносини між органами, що не пов’язані між собою відносинами ієрархічного підпорядкування, постають органами державної влади одного рівня, не підпорядковані один одному.

1. за цілеспрямованістю договірних відносин:

* адміністративні договори, що регулюють дії суб’єктів, підлеглих сторонам угоди (наприклад, якщо договір був підписаний між Генеральною прокуратурою України та Міністерством внутрішніх справ України, то виконання певних дій покладається не лише на цих суб’єктів, а й на органи, та підрозділи, що їм підлеглі. Тобто, у даному випадку коло суб’єктів виконання адміністративного договору значно розширюється);
* адміністративні договори, що регулюють погоджені управлінські дії контрагентів, тобто договори, що регулюють діяльність у правоохоронній сфері виключно сторін-учасників угоди;
* адміністративні договори змішаного типу (тобто, у такому випадку норми адміністративного договору регулюватимуть не лише діяльність сторін-учасників угоди, а й органів та підрозділів, що їм безпосередньо підпорядковуються);

5) за змістовним наповненням:

- зобов’язуючі (адміністративні договори, де один або обидва його учасники зобов’язуються зробити певні дії, при цьому інша сторона договору вправі вимагати виконання обов'язкових, особливо обумовлених у договорі дій);

- розпорядницькі (адміністративні договори, що спричиняють безпосередню зміну правового положення, правових обставин. Вони вимагають виконання обов’язків, встановлених не тільки договором, а й іншими нормативними актами. Розпорядницькі адміністративні договори вимагають виконання договірних зобов'язань, однак вони надають сторонам визначену автономність у використанні застосовуваних правових засобів, породжують нові правові відносини, змінюють право).

Таким чином, в результаті аналізу класифікації адміністративних договорів, що регламентують діяльність відповідних органів державної влади у правоохоронній сфері (у тому числі встановлюють особливості взаємодії між ними), можна дійти висновку, що ці договори виконують функцію заповнення прогалин в адміністративному праві та чинному законодавстві, доповнюючи і конкретизуючи його. До того ж, в результаті аналізу координуючих адміністративних договорів, де обидві сторони наділені владними повноваженнями та не підпорядковані одна одній, хотілося б зазначити, що у такому випадку адміністративний договір постає організаційно-правовим засобом здійснення специфічних координаційних відносин між відповідними органами під час спільного управління різними сферами суспільного життя, у тому числі і правоохоронною сферою.

Хотілося б ще акцентувати увагу на тому, що сторони координуючого адміністративного договору у правоохоронній сфері, які функціонують у межах об’єкта управління – правоохоронної сфери, водночас постають суб’єктами як правоохоронної діяльності, так і суб’єктами управління відносно сфери порушення права (оскільки у цій сфері фіксуються порушення, що виникають в економічній, політичній та інших сферах суспільного життя), яка постає невід’ємною частиною правоохоронної сфери. Тобто, ці органи державної влади під час своєї управлінської діяльності мають право заключати адміністративні договори тільки у тому випадку, якщо це зафіксовано у компетенції відповідного органу. Це означає, що сторони координуючого адміністративного договору у правоохоронній сфері уповноважені заключати адміністративний договір, якщо їх компетенцією це передбачено, а власних повноважень для виконання покладеного на них завдання недостатньо (або недостатньо людських чи матеріальних ресурсів). У такому випадку зазначені органи державної влади зацікавлені в укладанні адміністративних договорів щодо взаємодії у правоохоронній сфері один з одним із метою повноцінного виконання покладених на них завдань, виведення своєї діяльності на якісно новий рівень та налагодження конструктивного діалогу з іншими органами, що функціонують з ними на одному ієрархічному рівні. Водночас слід зазначити, що останнім часом усе частіше приймаються нормативно-правові акти (або адміністративно-правові, або ті, що містять, серед іншого, і адміністративно-правові норми), які зобов’язують відповідних суб’єктів у правоохоронній сфері до укладання між ними адміністративних договорів.

Отже, як вже зазначалося у роботі, координуючі адміністративні договори між органами державної влади України у правоохоронній сфері можуть укладатися між суб’єктами державного управління у правоохоронній сфері (Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, Радою національної безпеки і оборони України) та між тими органами державної влади, що функціонують в межах об’єкта управління – правоохоронної сфери (Міністерством внутрішніх справ України, Прокуратурою України, Службою безпеки України, Збройними Силами України тощо). Зважаючи на запропоновану у підрозділі 2.1 системну модель взаємодії (стратегічної та тактичної) органів державної влади України у правоохоронній сфері, у роботі вважалося за необхідне визначитися із особливостями налагодження конструктивного діалогу відповідних органів державної влади, у першу чергу, особливостями реалізації тактичної взаємодії суб’єктів державного управління у правоохоронній сфері, а вже потім – окремих органів державної влади України, що функціонують в межах об’єкта управління – правоохоронної сфери.

Так, перш за все, хотілося б визначитися із переліком питань, з приводу вирішення яких можуть укладатися адміністративні договорів у правоохоронній сфері між Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Слід підкреслити, що предметом публічно-правового договору є відносини владного характеру, причому лише ті з них, в яких допускається узгодження волевиявлення владних суб’єктів [1, с. 290]. Однією із найважливіших функцій Президента України як глави держави постає нормотворча функція, зміст якої полягає у забезпеченні належного функціонування правоохоронної сфери та узгодженої діяльності відповідних суб’єктів управління, зокрема щодо налагодження конструктивної взаємодії у правоохоронній сфері України, шляхом розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів. Можливість реалізації конструктивної взаємодії Президента України та Кабінету Міністрів України шляхом укладання нормативних адміністративних договорів може полягати у спільній розробці (виданні, узгодженні) нормативних-правових актів, які (у результаті належної їх реалізації усіма суб’єктами управління у правоохоронній сфері та державними інституціями об’єкта управління – підсистеми правоохоронної сфери) сприятимуть вдосконаленню координації правових, організаційних, оперативно-розшукових та інформаційних заходів усіх органів державної влади України, що функціонують у правоохоронній сфері. Президент України та Кабінет Міністрів України, як суб’єкти управління у правоохоронній сфері, у процесі налагодження конструктивної міжінституційної взаємодії у правоохоронній сфері шляхом укладання адміністративних договорів (наприклад, програмно-політичний договір про дружбу й співробітництво) можуть застосовувати різноманітні політико-правові механізми та консенсуси для досягнення можливості злагодженої колективної діяльності усіх уповноважених органів державної влади (суб’єктів та об’єктів управління) у правоохоронній сфері. Водночас слід наголосити, що зміст такого договору, а саме права й обов’язки сторін повинні мати напередзаданий, передбачуваний характер, зумовлений компетенційними можливостями тієї чи іншої сторони [1, с. 290].

Рада національної безпеки і оборони України також постає суб’єктом управління у правоохоронній сфері України, отже, вважалося за необхідне проаналізувати перелік питань, з приводу яких цей орган може укладати адміністративні договори з іншими суб’єктами управління у правоохоронній сфері. Як вже зазначалося у дисертації (підрозділ 2.2), на Раду національної безпеки і оборони України, серед іншого, покладено обов’язок з координації діяльності та контролю за діяльністю органів виконавчої влади у правоохоронній сфері (суб’єктів та об’єкта управління) й налагодження конструктивного діалогу між зазначеними органами. Так, до основних питань, з приводу яких можуть укладатися адміністративні договори між Радою національної безпеки і оборони України та іншими суб’єктами управління з метою налагодження міжінституційної тактичної взаємодії у правоохоронній сфері, слід віднести наступні:

* спільне формування узгодженої політики у правоохоронній сфері;
* спільний контроль за діяльністю відповідних органів державної влади України у правоохоронній сфері щодо реального дотримання конституційних прав, свобод та інтересів людини й громадянина;

- спільна розробка низки заходів, спрямованих на запобігання виникненню загроз належному та результативному функціонуванню правоохоронної сфери, вдосконалення організаційно-управлінської структури єдиної системи органів державної влади та налагодження їх ефективного функціонування щодо розбудови державної політики у пріоритетних сферах (у тому числі у правоохоронній), створення у разі необхідності структурних підрозділів, які б відповідали за налагодження ефективної взаємодії у пріоритетних сферах, розробку відповідної правової бази у сфері, що аналізується (зокрема спрямованої на посилення протидії корупції тощо).

Хотілося б зазначити, що до компетенції Ради національної безпеки і оборони України прямо не віднесено можливість або обов’язок укладання адміністративних договорів з іншими органами державної влади. Але, зважаючи на той перелік питань, з приводу яких Рада національної безпеки і оборони України може укладати адміністративні договори з іншими суб’єктами управління у правоохоронній сфері, та той факт, що до складу цього органу входять керівники багатьох органів державної влади – суб’єктів управління у правоохоронній сфері та органів, що функціонують в рамках об’єкта управління (правоохоронної сфери), хотілося б акцентувати увагу на необхідності внесення певних змін до нормативно-правового акту, що регламентує діяльність цього органу державної влади. Доцільність такої пропозиції зумовлюється й тим фактом, що саме за його координаційних засіданнях розглядаються та приймаються такі вагомі для української держави нормативні акти, як Стратегія реформування правоохоронних органів та Стратегія реформування Служби безпеки України. Отже, вважаємо за необхідне запропонувати включити по переліку повноважень Ради національної безпеки і оборони України можливість, у разі необхідності, укладання відповідних адміністративних договорів з органами державної влади України.

У підрозділі 2.2 дисертації було проаналізовано компетенцію Кабінету Міністрів України та особливості його взаємодії з іншими суб’єктами управління у правоохоронній сфері. За результатами проведеного дослідження можна виокремити питання, з приводу яких можуть укладатися адміністративні договори між Кабінетом Міністрів України та, наприклад, Радою національної безпеки і оборони України: виконання актів Президента України (у тому числі і у правоохоронній сфері); спільне здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави в межах наданої компетенції; спільне вживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; спільне здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю тощо.

Вважаємо, що Кабінет Міністрів України, як один із суб’єктів управління у правоохоронній сфері, має усвідомлювати визначальну роль правоохоронної сфери, намагатися шляхом розробки та прийняття не лише відповідних нормативно-правових актів, а ще й укладання адміністративних договорів з іншими суб’єктами узгодити та скоординувати діяльність об’єкта управління – підсистеми правоохоронної сфери та допоміжних органів (урядових органів державного управління). На нашу думку, з метою надання адміністративним договорам, що можуть укладатися між Кабінетом Міністрів України та іншими суб’єктами управління у правоохоронній сфері, законної сили та усунення можливих суперечок з приводу законності таких договорів, необхідно внести відповідні (компетенційні) уточнення до нормативно-правової бази [172].

Хотілося б підкреслити, що взаємодія Верховної Ради України з іншими суб’єктами управління у правоохоронній сфері здійснюється переважно шляхом реалізації правотворчої (законотворчої) діяльності (у роботі відстоюється позиція, відповідно до якої в рамках правоохоронної сфери здійснюється правотворча та правоохоронна діяльність). Вважаємо, що окремим прикладом укладання Верховною Радою України адміністративних договорів може поставати лише визначена на законодавчому рівні домовленість про проведення спільних засідань усіх суб’єктів управління у правоохоронній сфері. На нашу думку, у переважній більшості випадків мова може йти про укладання індивідуальних адміністративних договорів з іншими суб’єктами управління у правоохоронній сфері, зокрема, щодо створення спеціальних робочих груп з питань розробки проектів нормативно-правових актів у правоохоронній сфері.

Одним із прикладів налагодження конструктивного діалогу (взаємодії) між вищими органами державної влади України постає Постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» від 7 грудня 2005 року № 1151 [241]. Зазначений документ було прийнято з метою підвищення ефективності роботи щодо підготовки та прийняття рішень з найважливіших державних та суспільних питань, у тому числі питань, що виникають у правоохоронній сфері. Звісно, даний нормативно-правовий акт не постає прямим прикладом укладання адміністративного договору у правоохоронній сфері, але, як вже зазначалося у роботі, будь-який адміністративний договір має базуватися на відповідних нормах правового акту. Таким чином, саме на основі Постанови [241] у майбутньому стає можливим укладання договорів, угод та домовленостей між міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади з Верховною Радою України (народними депутатами та профільними комітетами).

Таким чином, вважаємо, що вирішення проблеми якісної взаємодії усіх суб’єктів управління у правоохоронній сфері України має відбуватися виключно на основі встановлених юридичних норм шляхом вироблення та втілення у життя такого правового механізму взаємодії усіх органів державної влади у правоохоронній сфері як адміністративні договори, завдяки якому було б унеможливлене будь-яке зазіхання на встановлений порядок взаємодії. З цією метою, можливо, необхідно прийняти відповідний нормативно-правовий акт, в якому було б чітко визначено перелік повноважень та відповідальностей органів державної влади України, що формують та відповідним чином реалізовують державну політику у правоохоронній сфері, щодо укладання конкретних адміністративних договорів. Наприкінці аналізу особливостей укладання адміністративних договорів між суб’єктами управління у правоохоронній сфері хотілося б додати, що на сьогодні така практика постає менш поширеною, ніж укладання адміністративних договорів між органами державної (виконавчої) влади, що функціонують в межах об’єкта управління – правоохоронної сфери. Таким чином, переходимо до аналізу такого правового механізму здійснення тактичної взаємодії між органами державної влади у правоохоронній сфері як укладання адміністративних договорів між тими органами, що функціонують у межах об’єкта управління.

Так, органи прокуратури, внутрішніх справ, безпеки та Збройні Сили України постають тими органами державної влади, що уповноважені займатися реалізацією державної політики у правоохоронній сфері. Одним із правових засобів їх взаємодії може поставати укладання адміністративних договорів. Отже, найбільш поширеними питаннями, з приводу яких, наприклад, органи прокуратури можуть укладати адміністративні договори з такими органами як органи внутрішніх справ та органи безпеки можуть поставати наступні:

* захист в межах своєї компетенції прав і свобод громадян;
* розгляд скарг і заяв громадян та юридичних осіб;
* своєчасне усунення порушень закону та притягнення до відповідальності осіб, що допустили ці порушення;
* відшкодування заподіяної шкоди в повному обсязі;
* поновлення порушених прав громадян та інтересів держави;
* спільна розробка заходів щодо усунення існуючих та потенційних загроз належному функціонуванню правоохоронної сфери;
* забезпечення та зміцнення законності та правопорядку в країні;
* проведення спільних перевірок з актуальних питань, що викликали суспільний резонанс або перебували на контролі у керівництва держави;
* усунення порушень законності та захисту прав громадян під час проведення правоохоронними органами оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства;
* розробка та вжиття низки заходів щодо боротьби з організованою злочинністю, хабарництвом та корупцією тощо.

Так, прикладами нормативно-правових актів, на основі яких мають укладатися нормативні адміністративні договори між окремими органами державної влади, що функціонують в межах об’єкта управління – правоохоронної сфери, постають:

* Наказ Державного комітету фінансового моніторингу України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України «Про затвердження порядку надання та розгляду узагальнених матеріалів» від 28 листопада 2006 року [242], що був прийнятий з метою запобігання та протидії легалізації відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом, та вдосконалення організаційно-правових засад боротьби з організованою злочинністю;
* Наказ Адміністрації державної прикордонної служби України, Державної митної служба України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства праці та соціальної політики України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України «Про затвердження Положення про інтегровану міжвідомчу інформаційно-телекомунікаційну систему щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон» від 3 квітня 2008 року [243], підписаний з метою забезпечення належного порядку перетинання державного кордону України та уникнення випадків порушення чинного національного законодавства;
* Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури України «Про затвердження порядку взаємодії органів Державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України» від 19 жовтня 2006 року [244];
* Наказ Міністерства економіки України, Служби безпеки України «Про затвердження порядку взаємодії Міністерства економіки України та Служби безпеки України з питань застосування спеціальних санкцій» від 8 листопада 2006 року [245], що був прийнятий з метою підвищення   
  оперативності дій із запобігання порушенням законодавства у сфері   
  зовнішньоекономічної діяльності тощо.

Хотілося б підкреслити, що органи безпеки та внутрішніх справ з метою належного забезпечення протидії тероризму уповноважені налагоджувати активну взаємодію зі Збройними силами України, особливо у тих випадках, коли мова йде про боротьбу з тероризмом. Отже, можна дійти висновку, що з цього питання між зазначеними органами державної влади, що функціонують у межах об’єкта управління – правоохоронної сфери, можуть також укладатися адміністративні договори.

Акцентуємо увагу на тому, що у нормативно-правових актах, які регламентують діяльність органів державної влади, що функціонують в рамках об’єкта управління, немає прямої вказівки на необхідність або можливість укладання адміністративних договорів один з одним або з іншими органами державної влади. Тобто, до компетенції зазначених органів право на укладання адміністративних договорів прямо не відноситься, але, у відповідних нормативно-правових актах містяться норми, де зазначається про можливість у разі необхідності налагодження взаємодії з органами державної влади. Таким чином, вважаємо за необхідно запропонувати внести відповідні зміни до компетенційних нормативно-правових актів з метою надання договорам, що укладаються між зазначеними органами з приводу забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери, законності та неможливості виникнення суперечок з приводу їх законності.

Таким чином, за результатами проведеного аналізу питань, з приводу яких можуть укладатися адміністративні договори між суб’єктами управління у правоохоронній сфері та органами державної влади, що функціонують в рамках об’єкта управління – правоохоронної сфери, можна дійти висновку, що зазначені договори доцільно укладати з метою координації їх діяльності, налагодження ефективної тактичної взаємодії при розв’язанні спільних завдань щодо забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери. Саме завдяки укладанню адміністративних договорів у сфері, що аналізується, постає можливим уточнення, конкретизація та додаткове гарантування виконання повноважень усіма органами державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері, для забезпечення реалізації публічних інтересів.

Погоджуємося з точкою зору С.С. Скворцова [216, с. 11], який підкреслює необхідність якомога скорішого прийняття Закону України «Про адміністративні договори» або відповідного Кодексу, в якому б були закріплені як матеріальні, так і процесуальні норми правових засобів управлінської діяльності. Розділяючи позицію С.С. Скворцова [216, с. 17], хотілося б акцентувати увагу на необхідності вирішення на законодавчому рівні питання щодо правової якості адміністративного договору, у тому числі і у правоохоронній сфері. Отже, вважаємо за необхідне запропонувати до підписання адміністративного договору між відповідними суб’єктами, що функціонують у правоохоронній сфері, в обов’язковому порядку проводити детальний розгляд проекту договору із залученням представників суб’єктів-учасників цього договору, представників вищестоящих органів, науковців, а також представників громадськості.

Таким чином, в межах даного підрозділу основу увагу було прикуто вивченню теоретичних та організаційно-правових засад укладання адміністративних договорів у правоохоронній сфері між відповідними органами державної влади України. За результатами дослідження можна дійти висновку, що настав час переходити від здійснення органами державної влади управлінських функцій виключно за допомогою односторонніх владних розпоряджень до приведення засобів та методів власної управлінської діяльності у відповідність до нових демократичних умов, загальновизнаних європейських стандартів, особливо враховуючи прагнення України набути статусу повноправного члена Європейського Союзу. Хотілося б наголосити, що залишається багато нерозкритих практичних питань вдосконалення державного управління шляхом застосування практики укладання адміністративних договорів у правоохоронній сфері. На нашу думку, така ситуація зумовлена тим, що на сьогодні випадків укладання адміністративних договорів у правоохоронній сфері, в рамках якої відбувається боротьба з порушеннями права в інших сферах суспільного життя, саме між відповідними органами державної влади, дуже небагато, така практики тільки починає поширюватися. З метою усунення зазначеної прогалини в державному управління у правоохоронній сфері, вважаємо, що необхідно прийняти відповідний нормативно-правовий акт – Закон України «Про адміністративні договори» (про що вже зазначалося в межах даного підрозділу).

**5. Європейські принципи і правові стандарти в діяльності органів державної влади України у правоохоронній сфері**

Під час дослідження теоретико-методологічних засад взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері, а також у ході з’ясування адміністративно-правового забезпечення такої взаємодії неодноразово наголошувалося на необхідності проаналізувати європейські принципи і стандарти та корисність їх впровадження задля забезпечення належного правопорядку в Україні, прав і свобод людини та громадянина, якісно нового рівня взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері. У роботі відстоюється позиція, що дослідження європейських принципів і стандартів зумовлено не лише необхідністю вирішення завдань внутрішньої політики у правоохоронній сфері, але й важливістю досягнення стратегічної мети розвитку України – інтеграція до Європейського Союзу.

На нашу думку, Європейський Союз дійсно зацікавлений у тому, щоб в Україні забезпечувався належний правопорядок, охоронялися та захищалися права і свободи людини та громадянина, органи державної влади були стабільним системним утворенням, усталеність якого вирішальною мірою визначалася б рівнем взаємодії усіх державних інституцій, які функціонують у правоохоронній сфері. Цілком закономірно, що зазначені обставини сприятимуть створенню внутрішніх передумов вступу України до Європейського Союзу (далі – ЄС). Водночас правоохоронна сфера України також має інтегруватися до правоохоронної сфери ЄС, що об’єктивно потребує якісно нового рівня співробітництва відповідних органів України, ЄС та країн-членів ЄС. Вважаємо, що дослідження досвіду країн ЄС щодо ефективного функціонування правоохоронної сфери, механізмів удосконалення взаємодії відповідних державних інституцій сприятиме усвідомленню органами державної влади України шляхів їх реформування та розвитку.

Дійсно, відповідно до національного законодавства перспективною метою зовнішньої політики України постає її членство в Європейському Союзі в результаті створення високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії [247]. Набуття Україною членства в ЄС постає результатом активного запровадження в Україні європейських норм та стандартів в усіх пріоритетних сферах суспільного життя (у тому числі і у правоохоронній), тобто результатом налагодження ефективного співробітництва України та ЄС. Слід підкреслити, що таке співробітництво стає можливим лише завдяки розробці та впровадженню відповідної нормативно-правової бази між Україною та ЄС, тобто в результаті створення єдиного правового поля задля ефективного вирішення актуальних завдань, що виникають у правоохоронній сфері. Але, хотілося б зазначити, що перш ніж розробляти та підписувати спільні з ЄС документи Україні необхідно привести власне законодавство у відповідність до загальновизнаних європейських норм та стандартів.

Перш ніж перейти до безпосереднього вивчення особливостей діяльності відповідних органів державної влади України у напрямку виведення своєї діяльності у правоохоронній сфері на якісно новий рівень, який би відповідав загальновизнаним європейським нормам та стандартам, на нашу думку, необхідно визначитися із тим, що ж власне розуміється під європейськими нормами та стандартами, які існують загальні європейські стандарти належного управління, тобто стандарти діяльності органів виконавчої влади. Перш за все хотілося б зазначити, що виникнення спільних для європейських країн стандартів, норм та принципів, у тому числі і у правоохоронній сфері, було зумовлено необхідністю зближення національних правових систем з метою найбільш повного забезпечення прав, свобод та законних інтересів їх громадян в усіх сферах суспільного життя.

У роботі В.Б. Авер’янова [214, с. 17-18] визначено, що слід розуміти під європейськими принципами адміністративного права. Отже, ґрунтуючись на наданому визначенні, спробуємо з’ясувати, що ж у нашому дослідженні буде розумітися під європейськими нормами та стандартами. Визначення поняття «європейські норми та стандарти» можна розкрити у двох площинах: у вузькому та у широкому сенсі. У вузькому сенсі, європейські норми та стандарти – це юридична абстракція, під якою розуміється сукупність норм, принципів та стандартів європейського права (адміністративного, цивільного, господарського, кримінального тощо), що були вироблені європейською правовою доктриною в процесі наближення правового (адміністративного, цивільного, господарського, кримінального тощо) регулювання суспільних відносин в європейських країнах до єдиних принципів, норм та стандартів. У широкому сенсі під європейськими нормами, принципами та стандартами розуміються принципи, норми, стандарти права Європейського Союзу, окремі статутні принципи, норми та стандарти регіональних європейських організацій, норми, принципи й стандарти міжнародного права, що набули уточнення у регіональному контексті [214, с. 18].

До основних європейських норм, принципів та стандартів також відносяться критерії членства в ЄС, так звані Копенгагенські критерії (зокрема, стабільність установ, що гарантують демократію, верховенство права, права людини, повагу і захист національних меншин тощо), Мадридські критерії (зокрема, перебудова адміністративних структур країни-заявника). Особливе місце в системі європейських норм, принципів та стандартів займають стандарти та принципи належного урядування, зміст яких полягає у наступному: діяльність усіх керівних інституцій ЄС та органів державної влади його країн-членів відбувається виключно при суворому дотриманні принципів демократії та верховенства права, пріоритету прав людини і громадянина у відносинах з органами державної влади. Саме ґрунтуючись на цих принципах, і було розроблено дві провідні європейські концепції – концепція належного урядування (good governance) та концепція належного управління (good administration) [214, с. 19], що постають найбільш вдалим прикладом належної організації діяльності органів виконавчої влади країн-членів ЄС та є безумовним орієнтиром для ефективного проведення адміністративно-правових реформ для усіх інших країн світу. Зважаючи на прагнення України досягти найближчим часом загальновизнаних норм, принципів та стандартів в усіх сферах суспільного життя, у тому числі у сфері належної організації діяльності органів виконавчої влади, у роботі вважалося за необхідне коротко зупинитися на аналізі основних положень концепцій належного урядування та належного управління.

Як вже зазначалося у роботі, одними із найважливіших критеріїв, досягнення яких сприятиме пришвидшенню темпів європейської інтеграції України, постають Копенгагенські та Мадридські критерії, основними вимогами яких є верховенство права, стабільність установ, що гарантують демократію, зокрема, перебудова адміністративних структур країни-заявника на членство [214, с. 275]. Тобто, за умов належним чином побудованої структури органів виконавчої влади, правильно організованої їх діяльності, спрямованої, у першу чергу, на якісний, а не на кількісний результат, Україна може отримати шанс на вступ до ЄС та набуття статусу повноправного члена ЄС. Одним із першочергових напрямків проведення реформ в Україні постає впорядкування системи органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх функціонування, посилення провідної ролі міністерств як головних суб’єктів вироблення та реалізації державної політики у пріоритетних сферах суспільного життя. Як вже неодноразово зазначалося у роботі, однією із найбільш значущих сфер суспільного життя в Україні постає правоохоронна сфера. Таким чином, можна дійти висновку, що впорядкування системи органів виконавчої влади, які функціонують у правоохоронній сфері, підвищення ефективності їх діяльності, посилення провідної ролі міністерств як головних суб’єктів вироблення та реалізації державної політики у правоохоронній сфері відноситься до першочергових напрямків реформування усієї системи державного управління. Зважаючи на прагнення України інтегруватися до європейської спільноти, налагодити якісно нове співробітництво України з країнами-членами ЄС у пріоритетних сферах суспільного життя (у тому числі і у правоохоронній сфері), особливої значущості та актуальності набуває процес досягнення Україною європейських стандартів та цінностей у сфері управління державою (зокрема, реформування системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування шляхом створення публічної адміністрації).

В рамках ЄС з метою налагодження ефективної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування усіх країн-членів було розроблено концепцію належного урядування, основний зміст якої зводиться до необхідності дотримання органами виконавчої влади двох основних принципів – демократії та верховенства права. Ґрунтуючись на основних положеннях зазначеної концепції, було вироблено концепцію належного управління, зміст якої буде проаналізовано дещо пізніше. Хотілося б акцентувати увагу, що саме концепція належного урядування (точніше, один із її принципів належного управління) зумовила виникнення інституту публічної адміністрації в її сучасному розумінні.

Термін «публічна адміністрація» вже досить тривалий час використовується в країнах-членах ЄС, проте на Україні ще не набув свого широкого розповсюдження. На даний момент відсутня єдина точка зору вітчизняних науковців щодо визначення поняття «публічна адміністрація», у національному законодавстві чітко не закріплено визначення цього поняття. У результаті аналізу праць науковців (В.Б. Авер’янова, Н. Гнидюка, І.Б. Коліушка, В.П. Тимощука) [214; 248-252], які займалися вивченням поняття «публічна адміністрація», у роботі вважалося за доцільне навести найбільш поширене у наукових колах визначення поняття «публічна адміністрація». Так, під публічною адміністрацією розуміється система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації (у випадку делегування ним органами виконавчої влади та місцевого самоврядування частини своїх повноважень) та будь-які інші суб’єкти, що здійснюють публічно-управлінські функції з метою досягнення публічного інтересу та надійного забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Прагнення України досягти європейських стандартів у сфері державного управління вимагає створення ефективної системи публічної адміністрації, пріоритетним завданням якої буде орієнтація на людину, надання якісних публічних послуг, утвердження поваги до людини з боку публічних інституцій шляхом створення системи публічної адміністрації. Саме тому, орієнтація на вироблені європейською спільнотою норми, принципи і стандарти побудови та організації діяльності органів публічної адміністрації постає першочерговим завданням тих перетворень, що відбуваються в Україні. Отже, розглянемо існуючі європейські норми, принципи та стандарти у сфері належного урядування. До стандартів належного урядування відносяться: належне законодавство, законність, участь, відкритість, прозорість прийняття рішень, доступ до інформації, належна організація, належний персонал, належний фінансовий та бюджетний менеджмент, ефективність, відповідність, відповідальність та нагляд [214, с. 26, 276; 253; 254].

Слід підкреслити, що наведений перелік стандартів є уточненням п’яти основних політичних принципів належного урядування, наведених у Білій книзі Європейського урядування (2001 р.) [255]: відкритість, участь, відповідальність, ефективність та відповідність (узгодженість). Вважаємо за необхідне прокоментувати останній із зазначених принципів [214, с. 26]. Принцип відповідності або узгодженості передбачає необхідність узгодження та зрозумілості політик, що впроваджуються та узгоджуються різними органами на різних рівнях управління з метою найбільш ефективної їх реалізації. Крім того, як зазначено у роботі [214, с. 26], зазначений принцип «презюмує відповідальність органів управління різних рівнів за ефективне впровадження доручених їм завдань у контексті реалізації комплексних програм розвитку та відповідних політик ЄС». Аналіз тлумачення принципу відповідності дозволяє зробити наступний висновок. Сутність принципу відповідності, що постає складовою частиною п’яти основних політичних принципів належного урядування, значною мірою узгоджується із змістом принципу конструктивної взаємодії, що був запропонований у підрозділі 1.2 дисертації. Водночас впровадження принципу відповідності під час реалізації моделі взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері сприятиме здійсненню тактичної взаємодії відповідних органів державної влади. Зважене та обґрунтоване застосування усіх зазначених вище стандартів належного урядування органами публічної адміністрації сприятиме розробці та впровадженню не окремих політик кожним органом виконавчої влади або місцевого самоврядування окремо, а узгодженню та формуванню спільної та зрозумілої для усіх політики.

Таким чином, урахування європейських стандартів належного урядування органами публічної адміністрації в Україні дозволить привести діяльність органів публічної влади у правоохоронній сфері також у відповідність до зазначених критеріїв шляхом реформування зазначених органів. Як зазначає В.Б. Авер’янов [214, с. 21-22], метою реформування органів публічної адміністрації постає підвищення рівня так званої «адміністративної здатності» органів публічної влади України під час їх взаємодії з кінцевими споживачами публічних послуг – громадянами. На сьогодні одним із чинників, що перешкоджають підвищенню «адміністративної здатності» органів публічної влади в Україні, що функціонують у правоохоронній сфері, постає недостатня захищеність прав та свобод громадян у відносинах з органами публічної адміністрації [214, с. 22]. На нашу думку, такий стан справ зумовлений недостатнім законодавчим забезпеченням здійснення адміністративних процедур, неврахуванням (або неналежним врахуванням) інтересів громадян у взаємовідносинах з органами влади щодо надання адміністративних послуг, абсолютною непрозорістю (або «уявною» прозорістю) діяльності органів публічної адміністрації, пріоритетом відомчих інтересів над інтересами громадянина, формалізмом у відносинах з громадянами тощо. Вважаємо, що одним із кроків у напрямку усунення зазначеної проблеми може поставати прийняття відповідного нормативно-правового акту, положення якого враховували б усі проаналізовані вище у підрозділі європейські принципи, норми та стандарти, розроблені європейськими регіональними організаціями, що стосуються належного урядування; чітко врегулювати на законодавчому рівні порядок здійснення адміністративних процедур.

Водночас слід нагадати, що у підрозділі 1.1 дисертації було запропоновано формувати державну політику, виходячи із балансу інтересів громадянського суспільства та держави. Така саме позиція відстоювалася і під час визначення концептуальних засад державної політики у правоохоронній сфері (підрозділ 1.4 дисертації), і під час дослідження державного управління (не владний вплив суб’єктів управління на об’єкт управління, а взаємодія, діалог). Таким чином, у концепції державного управління у правоохоронній сфері мають бути закріплені зазначені європейські принципи та стандарти належного урядування.

Наступна концепція, розробка якої певним чином стимулювала подальший розвиток публічних адміністрацій в ЄС та налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади між собою та з громадянами, – концепція належного управління. До основних засад концепції належного управління відноситься необхідність належного дотримання органами публічної адміністрації прав громадян під час надання адміністративних послуг та обов’язок діяти виключно у суворій відповідності до законних очікувань суб’єктів відповідних правовідносин. Серед основних принципів концепції належного управління, дотримання яких Україною призведе до впорядкування діяльності усіх органів виконавчої влади, що функціонують у правоохоронній сфері, хотілося б виокремити наступні принципи: законності; рівності; пропорційності, заборони зловживання владою; об’єктивності; врахування та відповідності законним очікуванням; інформування та консультування; справедливості; етичності; використання простої та зрозумілої мови; повідомлення про отримання документів; обов’язкової передачі документів уповноваженим органам; розумного проміжку часу для прийняття рішень; повідомлення про прийняте рішення; захисту даних та поваги приватної інформації; дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; прозорості адміністративних дій; спрощення організації органів публічної влади, адміністративних процедур та вимог щодо оформлення документів; удосконалення внутрішніх правил органів публічної влади; належної підготовки державних службовців; раціоналізації організації адміністрації; гнучкості у роботі практичних органів; доступності адміністративної влади та публічних послуг, електронного урядування та використання електронної пошти [214, с. 19-20; 253] тощо.

Звичайно, європейські норми, принципи та стандарти належного управління мають своє нормативно-правове забезпечення, тобто фіксуються у численних рекомендаціях й резолюціях Європейського Союзу та Ради Європи, а також в окремих нормативних актах правової системи ЄС «acquis communautaire». Так, хотілося б навести декілька нормативно-правових документів, що закріплюють існуючі європейські стандарти належного управління та розподіляють їх на чотири групи – Рекомендації Ради Європи № 6, 10, 19, 20 від 2000, 2003 та 2004 років, Резолюції Ради Європи № 1, 2, 7, 10, 16, 31 від 1977, 1980, 1987, 1991, 1997 років [214, с. 24]. Зазначені нормативно-правові акти встановлюють такі групи стандартів належного управління:

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

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

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

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

За результатами вивчення усіх існуючих європейських норм, принципів та стандартів належного управління вважаємо за доцільне підкреслити, що існує дуже значна чисельність цих стандартів та велика кількість поділів на різні групи, що певним чином ускладнює сприйняття інформації, оскільки спостерігається постійне дублювання принципів та стандартів в різних групах. Зважаючи на європейські принципи належного управління, яким має відповідати діяльність органів виконавчої влади України, що функціонують у правоохоронній сфері, хотілося б акцентувати увагу, що створення ефективної та відносно стабільної системи органів виконавчої влади, розмежування повноважень між різними органами, які функціонують у сфері, що аналізується, забезпечення виконання делегованих повноважень, впровадження раціональної та прозорої процедури формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері із залученням громадськості, розробки та впровадження ефективних правових механізмів захисту громадян у відносинах з органами публічної адміністрації має поставати пріоритетним напрямком діяльності, на належну та своєчасну реалізацію якого повинні бути спрямовані зусилля усіх органів державної влади України, у першу чергу, державного управління у правоохоронній сфері.

Хотілося б акцентувати увагу, що якісне реформування органів публічної влади України, які функціонують у правоохоронній сфері, з урахуванням провідних європейських норм, принципів та стандартів, стає неможливим без проведення своєчасної реформи адміністративного права, оскільки саме ця галузь права постає першочерговим засобом забезпечення належного дотримання та діючого захисту прав й свобод людини та громадянина у сфері функціонування виконавчої влади держави. Зважаючи на прагнення України набути статусу повноправного члена ЄС та враховуючи курс України на якісне реформування адміністративного права, вважаємо за необхідне наголосити на доцільності приведення цієї галузі права у відповідність до європейських принципів адміністративного права, оскільки європейське право постає основним каталізатором та регулятором євроінтеграційних процесів. Отже, європейські принципи адміністративного права, які вперше були сформульовані Ю. Шварне у 1988 році, також входять до системи норм, принципів та стандартів, яким мають відповідати органи публічної влади України, що функціонують у правоохоронній сфері.

До принципів європейського адміністративного права відносяться принцип автономності європейського права, примата над національним правом, безпосередності застосування, законності, можливості скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта, недискримінації, юридичної визначеності, пропорційності, поваги до фундаментальних прав людини та громадянина, рівності, солідарності, субсидіарності, належного управління, прозорості, застосування, прямої дії, право на захист [214, с. 103, 279-280]. Звісно, що європейські принципи адміністративного права були розроблені не тільки на основі загального європейського права, у формування цієї галузі європейського права було задіяно цілку низку норм національного конституційного та адміністративного права країн-членів ЄС, норм міжнародного права та власне права ЄС. Таким чином, можна дійти висновку, що стрімкий розвиток європейського адміністративного права безпосередньо пов'язаний із розвитком адміністративного права у наднаціональному контексті. На нашу думку, необхідно обов’язково підкреслити той факт, що міжнародне право та європейське право не є словами-синонімами, оскільки міжнародне право було розроблено з метою врегулювання відносин між державами, а європейське право було розроблено з метою врегулювання відносин не лише між державами-членами ЄС, а й між громадянами, що там мешкають. У результаті аналізу зазначених вище принципів адміністративного права можна стверджувати, що європейське адміністративне право постає саме тим засобом, за допомогою якого функціонує сфера публічної влади, тобто сфера виконання законів та інших нормативно-правових актів ЄС, а норми адміністративного права слугують найбільш доступним та ефективним засобом забезпечення в сфері діяльності органів публічної влади максимально повного дотримання прав, свобод та інтересів громадян, а також їх дієвого захисту у випадках яких-небудь порушень з боку відповідних органів.

Як зазначається у роботі В.Б. Авер’янова [214, с. 107-108], до європейських принципів адміністративного права відносяться також і принципи європейського адміністративного простору, що були вироблені у 1999 році. У дисертації підтримується точка зору, що викладена у роботі [214, с. 16], щодо розуміння поняття європейського адміністративного простору: це «юридична категорія, яка використовується для позначення складної, цілісної, диференційованої та динамічної системи публічних (державних) адміністрацій європейських держав, покликаної забезпечувати однакову реалізацію прав громадян та юридичних осіб, створених у межах ЄС, а також забезпечувати ефективне та якісне надання адміністративних послуг». Зазначені принципи розподіляються на 4 основні групи, які, у свою чергу, діляться на підгрупи. Отже, до принципів європейського адміністративного простору відносяться:

* принципи юридичної визначеності (тобто, принципи правової держави, верховенства права, надійності, передбачуваності, зв’язаності адміністрації законом, недискримінації, пропорційності, доцільності, процедурної справедливості, своєчасності, професіоналізму);
* принципи відкритості та прозорості (тобто, принципи відкритості на противагу секретності, прозорості на противагу дискретності, винятковості конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади, набрання законної сили тільки після офіційного опублікування, підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю, обов’язкового обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чиї права або законні інтереси зачіпаються у зв’язку із його прийняття);
* принцип відповідальності (тобто, принципи несення відповідальності органами публічної адміністрації; презумпції винуватості органу публічної адміністрації у відносинах з громадянином, відшкодування шкоди органами публічної влади, заподіяної правам і законним інтересам громадян та іншим особам, формалізованих процедур з метою уникнення абстрактної відповідальності, пріоритету інтересів людини та громадянина у відносинах з органами публічної влади);
* принцип ефективності та результативності (тобто, принципи ефективної адміністрації, ефективного та результативного виконання європейського законодавства) [214, с. 277-278; 253-258].

Так, у результаті ретельного аналізу змістового наповнення усіх зазначених європейських норм, принципів та стандартів, виключно у суворій відповідності до яких будується уся діяльність керівних інституцій ЄС та органів державної влади його країн-учасниць, можна дійти висновку, що в країнах-учасницях ЄС дуже прискіплива увага приділяється забезпеченню належного врядування, організації ефективної діяльності усіх органів державної влади, спрямованої, у першу чергу, на якісний результат та на служіння інтересам людини і громадянина, врегулюванню відносин органів виконавчої влади (публічної адміністрації) з громадянами шляхом належного дотримання органами публічної адміністрації прав людини та громадянина під час надання адміністративних послуг. Зважаючи на прагнення набути статусу повноправного члена ЄС, Україні слід проаналізувати досвід європейської спільноти щодо розробки та втілення у життя єдиних норм, принципів і стандартів, за результатами чого національна система органів державного управління набуде більш досконалих форм. Саме впровадження європейських норм, принципів та стандартів визнається першочерговим напрямком державно-правових реформ та реорганізації адміністративно-правових інститутів в Україні. До того ж хотілося б нагадати, що однією із обов’язкових вимог до України, як країни-кандидата на вступ до ЄС, постає приведення організаційної побудови та діяльності органів виконавчої влади у відповідність до Копенгагенських та Мадридських критеріїв.

Повертаючись до організації якісної взаємодії (стратегічної і тактичної) органів державної влади України у правоохоронній сфері, що має відбуватися у відповідності до проаналізованих вище європейських норм, принципів та стандартів, хотілося б акцентувати увагу на обов’язковості врахування усіма відповідними органами державної влади (як суб’єктами управління у правоохоронній сфері, так і тими, що функціонують в рамках об’єкта управління у правоохоронній сфері) принципів верховенства права та пріоритету прав людини і громадянина. Усвідомлюючи важливість впровадження в діяльність органів державної влади України, що функціонують у правоохоронній сфері, європейських принципів та стандартів, а також розуміючи складність вирішення цієї проблеми, у роботі вважалося за доцільне передусім акцентувати увагу на необхідності застосування цих принципів для удосконалення взаємодії відповідних органів державної влади України. Водночас актуалізація вирішення зазначеної проблеми безумовно передбачає проведення подальших системних досліджень, об’єднання зусиль наукової спільноти та органів державної влади України задля забезпечення належного правопорядку, прав і свобод людини та громадянина, набуття Україною статусу високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії.

**Висновки**

1. Запропоновано та обґрунтовано концепцію розробки адміністративно-правового та організаційного забезпечення взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері.
2. Запропоновано розглядати взаємодію органів державної влади України у правоохоронній сфері як систему, невід’ємними складовими якої постають стратегічна взаємодія органів державної влади України у правоохоронній сфері та тактична взаємодія зазначених органів. Наведено тлумачення поняття стратегічної та тактичної взаємодії відповідних органів у правоохоронній сфері.

Показано, що формування державної політики у правоохоронній сфері та її реалізація за допомогою державного управління у цій сфері постає тими організаційно-правовими механізмами, що забезпечують формування та реалізацію стратегічної і тактичної взаємодії.

1. Обґрунтовано, що структура правоохоронної сфери складається з двох складових: сфери правотворчої діяльності та сфери правоохоронної діяльності. Здійснено інституалізацію зазначених сфер Наголошено на необхідності налагодження взаємодії між сферою правотворчої діяльності та сферою правоохоронної діяльності, тобто між різноманітними інституціями зазначених сфер.
2. Запропоновано та обґрунтовано доцільність дослідження правоохоронної сфери як системи державного управління, що структурується у вигляді суб’єкта та об’єкта управління. Надано визначення суб’єктів та об’єкта державного управління.
3. Зазначено, що усталеність правоохоронної сфери як системного утворення залежить від здійснення зваженого державного управління у правоохоронній сфері, що здійснює свій організуючий вплив на діяльність відповідних органів державної влади (правотворчу та правоохоронну), а також на їх взаємодію. При цьому наголошено на доцільності зважати не лише на здійсненя владного впливу під час державного управління, але й на забезпечення ресурсообмінної взаємодії.
4. Виходячи із поняття «суб’єкт управління» та визнаючи державний характер управління у правоохоронній сфері, запропоновано склад суб’єктів управління: Президент України, Рада національної безпеки та оборони України і Кабінет Міністрів України.
5. Зазначено, що суб’єкти управління у правоохоронній сфері для здійснення ефективного управлінського впливу на об’єкт управління – підсистему правоохоронної сфери – повинні плідно взаємодіяти між собою, виходячи із положень державної політики у правоохоронній сфері, де і передбачено здійснення стратегічної та тактичної взаємодії. Такий підхід підтверджує доцільність системної форми організації суб’єктів управління в означеній сфері, що і запропоновано у роботі.
6. Проаналізовано адміністративно-правові повноваження Президента України щодо координації та налагодження конструктивної взаємодії (стратегічної та тактичної) усіх органів державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері. Запропоновано адміністративно-правові та організаційні заходи щодо посилення ролі Президента України в забезпеченні взаємодії органів державної влади у правоохоронній сфері, ґрунтуючись виключно на положеннях чинного законодавства України.
7. Обґрунтовано доцільність включення Ради національної безпеки і оборони України до числа суб’єктів управління у правоохоронній сфері. Розглянуто нормативно-правову діяльність РНБО України у правоохоронній сфері, а також відповідні організаційно-правові заходи щодо забезпечення стратегічної та тактичної взаємодії серед суб’єктів управління та державних інституцій об’єкта управління.
8. Зроблено висновок, що здійснення Кабінетом Міністрів України заходів щодо забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери безпосередньо входить до його повноважень, зумовлюючи відповідні його адміністративно-правові повноваження як суб’єкта управління у правоохоронній сфері. Розглянуто зміст нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, що стосуються регулювання відносин у правоохоронній сфері, а також адміністративно-правові та організаційні заходи Уряду щодо створення урядових органів державного управління, що сприяють взаємодії Уряду України з іншими органами державної влади.
9. Запропоновано та обґрунтовано доцільність розгляду Верховної Ради України специфічним суб’єктом державного управління у правоохоронній сфері, який переважним чином «керує» правотворчою діяльністю відповідних органів державної влади України, що функціонують у правоохоронній сфері.
10. Окреслено низку організаційно-правових заходів, що сприятимуть удосконаленню управлінської діяльності суб’єктів управління у правоохоронній сфері та виведенню їх взаємодії на якісно новий рівень. Проаналізовано форми та методи державного управління та запропоноване їх комплексне застосування задля удосконалення взаємодії у правоохоронній сфері.

Проаналізовано конкретні приклади взаємодії суб’єктів управління та запропоновано вважати пріоритет прав і свобод людини системоутворюючим чинником їх діяльності та взаємодії. Підкреслено, що вирішення проблеми якісної взаємодії усіх суб’єктів управління у правоохоронній сфері України та відповідно і державних інституцій об’єкта управління має відбуватися виключно на основі встановлених юридичних норм, а не політичних механізмів.

1. Для з’ясування особливостей правоохоронної сфери як об’єкта управління було запропоновано декілька класифікацій окремої частини правоохоронної сфери, яка потребує посилення управлінського впливу задля упорядкування тих суспільних відносин, що є основними у цій частині сфери. Це дозволило здійснити інституалізацію об’єкта управління, виходячи із необхідності посилення соціальної спрямованості діяльності тих органів державної влади України, які за існуючою класифікацією в адміністративному праві «відповідають» перед державою та суспільством за адміністративно-політичну сферу життя.
2. Проаналізовано особливості організації та адміністративно-правового правового забезпечення діяльності органів прокуратури та їх взаємодії з іншими органами державної влади в частині забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери.
3. Визначено конструктивну роль Служби безпеки України у забезпеченні належного функціонування правоохоронної сфери, зокрема, щодо протидії проявам корупції серед працівників правоохоронних органів та посадових осіб, що займають керівні посади в органах державної влади та місцевого самоврядування; боротьби з тероризмом. Розглянуто адміністративно-правове забезпечення їх діяльності та взаємодії.
4. Проаналізовано організаційно-правове забезпечення діяльності Збройних Сил України у правоохоронній сфері, зокрема щодо боротьби з корупцією, інтеграції до ЄС та НАТО.
5. Обґрунтовано, що МВС України налаштовує свою діяльність щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина на відповідність міжнародним стандартам в галузі правоохоронної діяльності. Йдеться, передусім, про створення у складі МВС України Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС, а також Громадської Ради при МВС України з питань забезпечення прав людини. На основі аналізу завдань та функцій зазначених інституцій було запропоновано низку адміністративно-правових та організаційних заходів щодо належного забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності ОВС України, а також під час їх взаємодії з іншими правоохоронними органами.
6. Визначено пріоритетні адміністративно-правові та організаційні напрямки взаємодії правоохоронних органів та інших органів державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері, а також форми цієї взаємодії. Показано роль стратегічної та тактичної взаємодії, організаційно-правових механізмів її реалізації у процесі удосконалення об’єкта державного управління – підсистеми правоохоронної сфери, а отже і діяльності та взаємодії інституцій, що реалізують правоохооронну функцію.
7. Базуючись на існуючих наукових напрацюваннях та положеннях чинного національного законодавства, у роботі запропоновано визначення адміністративних договорів, які укладаються між органами державної влади України у правоохоронній сфері. Розроблено також класифікацію адміністративних договорів з урахуванням особливостей діяльності органів державної влади України, що функціонують у правоохоронній сфері, та їх взаємодії.
8. Запропоновано та обґрунтовано доцільність використання адміністративних договорів для забезпечення тактичної взаємодії суб’єктів державного управління між собою, а також відповідних органів державної влади України, що здійснюють свою діяльність в межах об’єкта управління, з обовязковою фіксацією таких заходів у компетенції цих органів.
9. Визначено перелік питань, з приводу яких можуть укладатися координуючі адміністративні договори між органами державної влади України у правоохоронній сфері.
10. Підтримана позиція щодо необхідності прийняття Закону України «Про адміністративні договори» або відповідного Кодексу, в якому б були закріплені як матеріальні, так і процесуальні норми укладання адміністративних договорів, питання щодо правової якості адміністративного договору, у тому числі і у правоохоронній сфері.
11. Доведено, що виконання Копенгагенських та Мадридських критеріїв щодо вступу України до ЄС значною мірою пов’язано із впровадженням в діяльність органів державної влади України у правоохоронній сфері як європейських принципів і правових стандартів, так і принципу конструктивної (ресурсообмінної) взаємодії.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: в 2 т. / [ред. колегія В.Б. Авер’янов (голова) та ін.]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», Т. 1: Загальна частина. – 2007. – 592 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Международная защита прав и свобод человека: Сб. документов / [сост. и авт. вступ. сл. Г.М. Мелков]. – М.: Юрид. лит., 1990. – 661 с.
4. Карпачова Н. З прийняттям Загальної декларації прав людини розпочалася нова ера – ера надій і сподівань кожного на право бути людиною / Н. Карпачова, О. Святоцький // Право України. – 2008. – № 12. – С. 4–16.
5. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – С. 270.
6. Тацій В.Я. 60 років Загальній декларації прав людини / В.Я. Тацій // Право України. – 2008. – № 12. – С. 17–22.
7. Рабінович П. Світовий маніфест гуманізму (до 60-річчя проголошення Загальної декларації прав людини / П. Рабінович // Право України. – 2008. – № 12. – С. 23–29.
8. Социология как наука: учебное пособие / [технический редактор Т.А. Смирнова]. – Тверской институт экономики и менеджмента, 1999г. – 315с.
9. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник / О.Ф. Скакун. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
10. Математические методы в социальных науках / [под ред. П. Лазерфельда, Н. Генри]. – М. Прогресс, 1973. – 376 с.
11. Сороко Э.М. Структурная гармония систем / Э.М. Сороко. – Минск: Наука и техника, 1984. – 186 с.
12. Дегтярев А.А. Основы политической теории: учебное пособие / А.А. Дегтярев. – М.: Высш. шк., 1998. – 239 с.
13. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. Фонд развития парламентаризма в России / А.С. Автономов. – М.: Инфограф, 1999. – 384 с.
14. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право» / І.В. Арістова. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 39 с.
15. Новий тлумачний словник української мови. Т.3. / [уклад. В. Яременко, О. Сліпушко]. – К.: Аконіт, 1999. – 714 с.
16. Философский энциклопедический словарь / [ред.-сост. С.Ф. Губский и др.]. – М.: ИНФРА–М, 1997. – 574 с.
17. Современная философия: словарь и хрестоматия / [авт.-сост.: Л.В. Жаров, Е.В. Золотухина, В.П. Кохановский и др.]. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1996. – 511 с.
18. Иезуитов А.Н. Философия взаимодействия / А.Н. Иезуитов. – СПб.: Изд-во полиграфического техникума, 1995. – 214 с.
19. Философский словарь / [под ред. И.Т. Фролова]. – 4 изд. – М.: Политиздат. 1980. – 445 с.
20. Душенко Г.О. Деякі аспекти вдосконалення організації взаємодії у процесі розкриття злочинів / Г.О. Душенко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1998. – № 3. – С. 135-141.
21. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2008. – 624 с.
22. Шаршов И.А. Педагогическое взаимодействие и общение: категориальный анализ и соотношение: материалы Всероссийской научно-практической Internet-конференции (25-31 мая 2004 года) / И.А. Шаршов, М.В. Старцев. – С. 27–32.
23. Радионова С.А. Социальное взаимодействие [Електронний ресурс] / С.А. Радионова // http://pilic.narod.ru/fils1037/fils1065.htm
24. Свидерский В.И. О диалектике элементов и структуры в объективном мире и в познании / В.И. Свидерский. – М.: Соцэкгиз, 1962. – 275 с.
25. Юридична енциклопедія / [редкол.: Ю.С. Шемчушенко та ін.]. – Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1998. – Т.1. А–Г. – 669 с.
26. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права / М.Н. Марченко. – Москва: Юристъ, 2001. – 642 с.
27. Князева Е.Н. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем / Е.Н. Князева, С.П. Курдюмов. – М.: Наука, 1994. – 229 с.
28. Василькова В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем / В.В. Василькова. – СПб.: Изд-во «Лань», 1999. – 480 с.
29. Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы / Ю.Е. Аврутин. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – 501 с.
30. Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы: монографія / И.И. Сыдорук. – М.:ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 245 с.
31. Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Ф. Шамхалов. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 638 с.
32. Общая теория права и государства: учебник / [под ред. В.В. Лазарева]. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 520с.
33. Борисов В.В. Правопорядок / Теория государства и права: курс лекций / В.В. Борисов / [под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько]. – М.: Юристъ, 2000. – 624 с.
34. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник для вузов / В.С. Нерсесянц. – М.: Издательство НОРМА (Издатльская группа НОРМА – ИНФРА М), 2002. – 552 с.
35. Пьянов Н.А. Консультации по теории государства и права: тема «Правовое регулирование и его механізм» / Н.А. Пьянов // Сибирский юридический весник. – 2003. – № 1.
36. Шаблінський І.І. Розуміння сили в контексті національної безпеки. Проблеми національної безпеки / І.І. Шаблінський [Електронний ресурс] // http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/2005\_3.php.
37. Про проект «Україна – 2010»: Розпорядження Президента України від 26 лютого 1998 року № 43/98-рп [Електронний ресурс] // http://zakon.rada.gov.ua
38. Європейський вибір. Концептуальні засади економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України: від 30.04. 2000 р. // Урядовий кур’єр. – 04.06.2002. – № 100.
39. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України: від 12.02.2007 р., № 105/2007 // Урядовий кур'єр. – 07.03.2007. – № 43.
40. Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України: від 20.11.1998 р., № 1284 // Збірник указів Президента України. – Випуск 4 (жовтень-грудень 1998 р.). – С.116.
41. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України: від 22.07.1998 р., № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
42. Про внесення змін до складу Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України: від 18.12.1998 р., № 1587/99 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 51.
43. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України: від 28.04.1992 р., № 2296-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.
44. Про судоустрій України: Закон України: від 07.02.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27. – Ст. 180.
45. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України: від 10.05.2006р., № 361 // Урядовий кур'єр. – 24.05.2006. – № 95.
46. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1466 (2005) [Електронний ресурс] // http://eu.prostir.ua/library/1020.html
47. Про схвалення проекту Плану дій „Україна – Європейський Союз”: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2005 р. № 36-р [Електронний ресурс] // http://zakon.rada.gov.ua
48. Про Службу безпеки України: Закон України: від 2503.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
49. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України: від 18.02.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
50. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України: від 23.12.993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
51. Тюріна О.В. Правоохоронні органи: питання теоретичного осмислення та нормативного визначення / О.В. Тюріна // Право України. – 2001. – № 5. – С. 79-80.
52. Правоохранительные органы Росийской Федерации: учебник / [под ред. В.П. Божьева]. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Спарк, 2000. – 414 с.
53. Гуценко К.Ф. Правоохранительные органы: учебник для юридических вузов и факультетов / К.Ф. Гуценко, М.А. Ковалев. – М.: Бек, 1995. – 320 с.
54. Бандурка А.М. Судебные и правоохранительные органы Украины: учебник / А.М. Бандурка, А.К. Безсмертний и др. / [под ред. проф. А.М. Бандурки]. – Харьков: Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.
55. Піголкін О., Алексеев С., Самощенко І.
56. Чувилев А.А. Правоохранительные органы. Вопросы и ответы / А.А. Чувилев, А.А. Чувилев. – М., 1998. – 319 с.
57. Шамба Т. М. Демократизм советского правопорядка (проблемы теории и практики): автореф. дисс. на соискание научной степени докт. юрид. наук / Т. М. Шамба. – М, 1985. – С. 34-35.
58. Вітрук Н.І., Ростовщіков І.В. Профилактика в системе обеспечения прав и свобод граждан / Н.І. Вітрук, І.В. Ростовщіков // Правовые проблемы профилактики правонарушений. Труды Академии МВД СССР. – М. – 1985. – С. 32-70.
59. Ромашов Р.А. Государство. (предпосылки возникновения, механизм функционирования, критерии классификаци): учебно-научное пособие / Р.А. Ромашов. –СПб., 1998. – 274 с.
60. Леженіна О.І. Організаційно-правові засади участі органів внутрішніх справ України у міжнародній правоохоронній діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.юрид.наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / О.І. Леженіна. – Харків, 2004. – 22 с.
61. Про підсумки розгляду звіту Голови Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, доповідей Голови Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю, Голови Служби безпеки України, Міністра внутрішніх справ України про стан боротьби з організованою злочинністю, а також доповіді Генерального прокурора України про стан прокурорського нагляду у сфері боротьби з організованою злочинністю: Постанова Верховної Ради України: від 26.12.2002 р., № 388-IV // Голос України. – 2003. – 21 січ. – № 11.
62. Про заходи щодо дальшого вдосконалення діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю: Указ Президента України: від 31.12.1999 р., № 1659 // Урядовий кур'єр. – 12.01.2000.
63. [Про організаційно-правові основи боротьби з організованою](javascript:findhelp(11,306)) злочинністю: [Закон України](javascript:findhelp(11,306)): вiд 30.06.1993 р., 3341-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
64. Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України: від 08.02.2005 р., № 208 // Урядовий кур'єр. – 22.02.2005. – № 33.
65. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України: Указ Президента України: від 15.12..2006 р., № 1084 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 51. – Ст. 3395.
66. Про Комісію з питань реформування правоохоронних органів в Україні: Указ Президента України: від 17.12..2001р., № 17 // Урядовий кур'єр. – 24.01.2001. – № 13.
67. Про утворення місцевої міліції: Указ Президента України: від 22.01.2001р., № 29 // Урядовий кур'єр. – 25.01.2001. – № 14.
68. Питання Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів: Указ Президент України: від 23.05.2005 р., № 834 // Урядовий кур'єр. – 01.06.2005. – № 100.
69. Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України: Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень від 12 вересня 2005 р. [Електронний ресурс] // http://www.icps.com.ua/doc/nl\_ukr\_20050912\_0289.pdf.
70. Про додержання прав людини під час проведення оперативно-слідчих операцій: Указ Президента України: від 07.11.2005 р., № 1556 // Офіційний вісник України. – 2005 р. – № 45. – Ст. 2834.
71. Про Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права: Указ Президента України: від 05.07.2005 р., № 1049 // Урядовий кур'єр. – 13.07.2005. – № 127.
72. Концепція державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні: Проект [Електронний ресурс] // Юридичний журнал. – 2007 р. – № 4. // http://www.justinian.com.ua/magazines.php
73. Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України: Указ Президента України: від 03.05.2006 р., № 340 // Урядовий кур'єр. – 17.05.2006. – № 90.
74. Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України: Проект від 06.09.2005 р. [Електронний ресурс] (офіційний сайт Ради національної безпеки і оборони України) // http://www.rainbow.gov.ua/news/274.html
75. Концепція державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку від 27.04.2006 р. [Електронний ресурс] // http://castle.minjust.gov.ua/0/7425
76. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів Концепції реформування системи МВС України: Указ Президента України: від 10 травня 2006 року, № 361 // Урядовий кур'єр. – 24.05.2006. – № 95.
77. Петроченко Ю.А. Реформування правоохоронних органів України / Ю.А. [Петроченко](http://mndc.naiau.kiev.ua/Gurnal/12text/g12_01.htm) // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2005. – № 12. – С. 3-6.
78. Про Цільовий план Україна - НАТО на 2007 рік у рамках Плану дій Україна - НАТО: Указ Президента України: від 18.06.2007 р., № 535 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 17. – Ст. 277.
79. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року: Указ Президента України: від 19.06.2006 р., № 546 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 25. – Ст. 1807.
80. Нижник Н.Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): навчальний посібник / Н.Р. Нижник, Г.П. Ситник, В.Т. Білоус / [за заг. ред. П.В. Мельника, Н.Р. Нижник]. – Ірпінь, 2000. – 304 с.
81. Коваль Л.В. Адміністративне право України: курс лекцій / Л.В. Коваль. – К.: ТОВ «Вентурі», 1998. – 207 с.
82. Аврутин Ю.Е. Эффективность правоохранительной деятельности (опыт системного исследования) / Ю.Е. Аврутин. – СПб: Издательство «Юридический центр Пресс», 1998. – 176 с.
83. Соболь И.А. Правовое воздействие на общественные отношения в сфере экологии и урбанизации: автореф. дисс. на соискание научной степени д-ра юрид. наук / И.А. Соболь. – СПб, 1999. – 30 с.
84. Аврутин Ю.Е. Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации / Ю.Е. Аврутин, И.Н. Зубов. – СПб, 1999. – 206 с.
85. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М., 1997. – 390 с.
86. Воронцов В.И. Правовохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации / В.И. Воронцов. – М., 1999. – 274 с.
87. Про міліцію: Закон України: від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №4. – Ст. 20.
88. Про прокуратуру: Закон України: від 05.11.1991 р., № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
89. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України: від 17.10.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42.
90. Про утворення Координаційної ради з питань безпеки дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України: від 29.03.2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 13. – Ст. 893.
91. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України: від 07.03. 2002 р., № 3099-ІІІ // Збір. законодавства України. Сер. 3. – 2002. – № 8. – Ст. 151.
92. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993, № 3341-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
93. Положення про кримінальну міліцію України: Наказ МВС України: від 26.01.1997 р., № 62
94. Про створення кримінальної міліції у справах неповнолітніх: Постанова Кабінету Міністрів України: від 08.07.1995 р., № 502 [Електронний ресурс] // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi
95. Про організацію діяльності міліції охорони при Держаній службі охорони при МВС України: Наказ МВС України: від 25.11.2003 р., № 1433
96. Про організацію діяльності органів досудового слідства системи Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України: від 25.12.2003 р., № 1600
97. Про концептуальні засади реформування системи Міністерства внутрішніх справ України: Рішення колегії МВС України: від 11.03.2006 р., № 1км/2
98. Про затвердження Положення про місцеву міліцію: Постанова Кабінету Міністрів України: від 10.08.2004 р., № 1013 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 32. – Ст. 2140.
99. Про Положення про Департамент громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України: від 10 жовтня 2005 р., № 868
100. Про створення патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України та реорганізацію дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції: Наказ МВС України: від 28.02.2006 р., № 214
101. Алексєєв С.С. Социальная ценность права в советском обществе / С.С. Алексєєв. – М., 1971.
102. Витрук Н.В. Правовохранительные органы в политической системе развитого социалистического общества / Н.В. Витрук // Государство в политической системе социалистического общества. – М., 1983.
103. Гойман В.И. Правовохранительные органы в советском правовом государстве. Понятие, система, направления совершенствования // Теоретические и организационно-правовые проблемы применения наказания: сборник научных трудов / В.И. Гойман, В.В. Лазарев. – Уфа, 1990.
104. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навчальний посібник / М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2002. – 576 с.
105. Лихова С. Про визначення поняття „правоохоронні органи” / С. Лихова // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 74-76.
106. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб’єкти кримінально-правового захисту / В. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – C. 71-72.
107. Тевлін Р. Про поняття „правоохоронні органи” у вузькому та широкому розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 8. – C. 35-42.
108. Тюріна О.В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01 «» / Київський національний університет імені Тараса Шевченка / О.В. Тюріна. – К., 2001. – 18 с.
109. Марочкін І.Е. Організація судових та правоохоронних органів: навчальний посібник / І.Е. Марочкін та ін.. – Харьков: Право, 2000. – 272 с.
110. Правоохранительные органы Российской Федерации: в 2 т. / [под общ. ред. Ю.Ф. Кваши]. – М., 2000. – 624 с.
111. Головко А.В. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами правоохоранительной системы в сфере обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории): автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. / А.В. Головко. – М., 1999.
112. Халіков А. Судебным приставам – полномочия органов дознания / А. Халіков // Российская юстиція. – 2001. – № 8. – С. 56-68.
113. Пригожин И. Существующее из возникшего / И. Пригожин. – М., 1985. – 328 с.
114. Пригожин И., Стингерс И. Порядок из хаоса / И. Пригожин, И. Стингерс. – М.: Иностранная литература, 1986. – 179 с.
115. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2008. – 624 с.
116. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О.М. Бандурка. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
117. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
118. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 652 с.
119. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / В.М. Плішкін / [за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка]. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. − 702 с.
120. Административное право Украины / [учебник для студентов высш. учеб, заведений юрид. спец.] / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; / [под ред. проф. Ю.П. Битяка]. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: Право, 2003. — 576 с.
121. Дзлиев М.И. Основы обеспечения безопасности жизнедеятельности: курс лекций / М.И. Дзлиев, Н.Н. Потрубач. – М., 1996. – 185 с.
122. Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку: Указ Президента України: від 16.06.1999 р., № 650/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24. – Ст. 1100.
123. Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001-2005 рр.: Указ Президента України: від 13.12.2000 р., 1376/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 52. – Ст. 2258.
124. Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади у їх розшуку: Указ Президента України: від 18.01.2001 р., № 20/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 3. – Ст. 58.
125. Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян: Указ Президента України: від 18.02.2002 р., № 143/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 331.
126. Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності: Указ Президента України: від 19.07.2005 р., № 1119/2005 // Урядовий кур’єр. – 23.07.2005. – № 135.
127. Про питання апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України: від 14.10.2005 р., № 1446/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2651.
128. Про єдину комп’ютерну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю: Указ Президента України: від 31.01.2006 р., № 80/2006 // Урядовий кур’єр. – 2006. – 16 лютого (№ 32). – С. 21.
129. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України: від 11.09.2006 року, № 742/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 37. – Ст. 2540.
130. Про Положення про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю: Указ Президента України від 26.02.2007 року, № 144/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 15. – Ст. 561.
131. Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики: Указ Президента України: від 01.02.2008 року, № 80/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 5. – Ст. 184.
132. Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах: Указ Президента України: від 11.04.2008 року, № 328/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 12. – Ст. 498.
133. Про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції: Указ Президента України: від 17.04.2008 року, № 370/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 18. – Ст. 565.
134. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008 року «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики»: Указ Президента України: від 05.05.2008 року, № 414/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 18. – Ст. 589.
135. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 жовтня 2008 року «Про суспільно-політичну ситуацію в Україні та виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 жовтня 2008 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення конституційних виборчих прав громадян України під час проведення позачергових виборів до Верховної Ради України»: Указ Президента України: від 20.10.2008 року, № 951/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 80. – Ст. 2678.
136. Андрусів В.В. Інститут президента в системі міжінституційних взаємодій / В.В. Андрусів // Стратегічні пріоритети. – № 1 (2). – 2007. – С. 50-57.
137. Про створення Інституту проблем національної безпеки: Указ Президента України від 3 грудня 2003 року № 1396 [Електронний ресурс] // http://www.nau.kiev.ua/nau10/ukr/getcnt.php?uid=1083.4659.0&nobreak
138. Комиссаров В.С. Преступления, нарушающие общие правила безопасности (Понятие, система, общая характеристика): автореф. дисс. на соискание научной степени д-ра юрид. наук / В.С. Комиссаров. – М., 1997.
139. Тепечин В.И. Социология национальной безопасности как „новая” парадигма социологического знания / В.И. Тепечин // Безопасность: Информационный сборник Фонда национальной и международной безопасности. – 1995. – № 3-4. – С. 89.
140. Гущин В.В. Понятие безопасности и ее предметно-объективные сферы // Проблемы повышения готовности органов внутренних дел к деятельности в чрезвычайных ситуациях: сборник научных трудов / В.В. Гущин. – М.: ВНИИ МВД России, 1994.
141. Степашин С.В. Безопасность человека и общества (политико-правовые вопросы): монография / С.В. Степашин. – СПб.: СПб. ИЮ МВД России, 1994.
142. Васильєв А.И. Система национальной безопасности Российской Федерации (конституционно-правовой анализ): дисс. на соискание научной степени д-ра юрид. наук / А.И. Васильєв. – СПб, 1999.
143. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: монография / Б.П. Кондрашов. – М.: Изд-во «Щит-М», 1998. – 296 с.
144. Антонов А.Б. Основы обеспечения безопасности личности, общества и государства: учеб. пособие / А.Б. Антонов, В.Г. Балашов. – М., 1996. – 127 с.
145. Розин Л.М. Вопросы юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. Административное право / Л.М. Розин. – М., 1983. – 75 с.
146. Туманов Г.А. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях / Г.А. Туманов, В.И. Фризко // Советское государство и право. – 1989. – № 8. – С. 15–24.
147. Ветров Н.И. Безопасность частого предприятия: учебное пособие / Н.И. Ветров, М.Н. Зацепин. – М., 1995. – 120 с.
148. Основы национальной безопасности / [М.И. Абдурахманов, В.А. Боришпольц, В.Л. Манилов, В.С. Пирумов]. – М.: Друза, 1998. – 327 с.
149. Манилов В.Л. Национальная безопасность: ценности, интересы и цели / В.Л. Манилов // Военная мысль. – 1995. – № 6. – С. 28-40.
150. Yarger Richard H. The U.S. Army War College Methodology for Determining Interests and Levels of Intensity / Richard H. Yarger, George Barber. Carlisle Barracs, U.S. Army War College, 1997. – P. 1-12.
151. Горбулін В.П. Стратегія національної безпеки України в аксіологічному вимірі: від «суспільства ризику» до громадянського суспільства / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський // Стратегічна панорама. – 2005. – № 2.
152. Возженников А. В. Национальная безопасность: теория, практика, стратегия / А.В. Возженников. – М.: НПО «МОДУЛЬ», 2000. – 240 с.
153. Общая теория национальной безопасности: учебник / [под общ. ред. А.А. Прохожева]. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 320 с.
154. Гогвуд Б. В., Ган Л. А. Аналіз політики реального світу / Б.В. Гогвуд, Л.А. Ган . – К.: Основи, 2004. – 396 с.
155. Парахонський Б.О. Національні інтереси України (духовно-інтелектуальний аспект) / Б.О. Парахонський. – К.: Вид-во НІСД, 1993. – 43 с.
156. Про основи національної безпеки України: Закон України: від 19.06.2003 р., № 964-ІV// Зібрання законодавства. Сер. 3. – 2003. – № 8. – Ст. 90.
157. Політологічний енциклопедичний словник / [упорядник В. П. Горбатенко], / [за ред. Ю. С. Шемчученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
158. Про Раду національної безпеки і оборони: Указ Президента України України: від 30.08.1996 року, № 772/1996 // Урядовий кур’єр. – 5 вересня 1996 року.
159. Про Раду національної безпеки і оборони: Закон України: від 05.03.1998 року, № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.
160. Про введення в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 року «Про невідкладні заходи щодо подальшого розвитку відносин України з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО)»: Указ Президента України: від 27.12.2005 р., № 1861/2005 // Офіційний вісник. – 2005. – № 52. – Ст. 3265.
161. Комплексний огляд сектору безпеки України (офіційний веб-сайт Ради національної безпеки і оборони України) [Електронний ресурс] // http://www.rainbow.gov.ua/news/530.html
162. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 року «Про утворення Міжвідомчої комісії Ради національної безпеки і оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією»: Указ Президента України: від 28.12.2005 р., № 1865/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 3267.
163. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про Концепцію реформування Служби безпеки України»: Указ Президента України: від 20.03.2008 р., № 249/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 836.