**Система органів Держави Ізраїль, що діють у сфері внутрішніх справ**

Побудова правової держави не можлива без докорінного реформування всієї правоохоронної системи. Правовою державою, як вважав Гессен В.М., є така держава, яка «визнає обов’язковими для себе створені нею ж, як законодавцем, юридичних норм» [3, с. 21]. Реформування органів внутрішніх справ передбачає поєднання вітчизняної та іноземної науки і практики з досягненнями науково-технічного прогресу. Вдосконалення управління в органах внутрішніх справ тісно пов’язане із досягненнями зарубіжної поліцейської науки та практики [4, c. 7 - 8].

Для підготовки дисертаційного дослідження автором використані нормативно-правові акти парламенту, уряду, Міністерства внутрішньої безпеки, Національної поліції Ізраїлю, монографії, наукові статті, довідники, матеріали, опубліковані в засобах масової інформації, інша письмова та усна інформація, отримана при особистому спілкуванні з працівниками державних та правоохоронних органів.

Отримані матеріали дають можливість зробити висновок про значні особливості та відмінності в правовому регулюванні та організації управління у сфері внутрішніх справ, які доцільно враховувати при їх оцінці, маючи на меті реформування органів внутрішніх справ України.

У науковій літературі висловлюється думка про те, що внаслідок реформ органи внутрішніх справ України мають «перетворитись на потужний державний механізм забезпечення внутрішньої безпеки» [5, с. 53].

Необхідно погодитися з Атаманчуком Г.В., який вважав, що «кожне суспільство має можливість нормально розвиватися на базі тільки власної культури, своїх традицій і звичаїв, поглядів та установок, ідеалів та цінностей» [6, с. 18].

Але використання кращого із світового досвіду, на думку фахівців з поліцейської діяльності, є «важливим фактором розвитку органів внутрішніх справ як професійного, ефективного, стабільного та авторитетного органу державної влади» [7, с. 5].

Сучасна українська адміністративна наука, використовуючи власний та враховуючи світовий досвід, активно займається пошуками шляхів підняття авторитету та ефективності діяльності органів внутрішніх справ, і міліції зокрема. Враховуючи ці обставини, ми не виключаємо можливість використання досвіду, в тому числі Національної поліції Ізраїлю.

Для аналізу організаційно-правових засад та практичної діяльності Національної поліції Ізраїлю, її місця в системі органів виконавчої влади є важливим визначитись в низці понять. Поліція діє в системі органів, де суттєве значення має термін «управління».

Взагалі під «управлінням» слід розуміти «функціонування організованих систем (біологічних, технічних, соціальних), що забезпечують збереження їх структури, підтримки режиму діяльності, реалізації їх програм та мети» [8, с. 706].

Особливим видом діяльності є соціальне управління, що пов'язане з упорядкуванням колективних дій людей для досягнення мети, яка стоїть перед ними. Одним із видів соціального управління є державне управління, яке на думку В.М. Плішкіна можна визначити як «сукупність цілеспрямованих впливів органів державної влади, які справляються ними у рамках відповідної компетенції на певних осіб, соціальні системи, а також весь соціальний організм у цілому» [9, с. 21].

Державне управління, вважає В.К. Колпаков, здійснюється у правових та неправових формах [10, с. 212-213]. До правових форм державного управління, на думку Ю.П. Битяка та В.В. Зуя, відносяться підготовка та видання правових актів управління, укладення договорів, здійснення інших юридично значущих дій, до неправових - організаційні дії та матеріально-технічні операції [11, с. 92].

Під час здійснення державного управління виникають державно-управлінські відносини. «Державно-управлінські відносини, - зазначає Н.Р. Нижник, - це особливий вид суспільних відносин, що виникають у процесі державного управління – діяльність свідомо-вольового й організаційного характеру, відносини, що встановлюються під час взаємної діяльності та відповідають меті держави, визначаються економічними та політичними основами суспільного устрою» [12, с. 120-121].

Всіма фахівцями адміністративного права визнано поділ державного управління на сфери або галузі. Під сферою (галуззю) державного управління, наприклад, С.В. Продайко та В.К. Шкарупа розуміють «систему (сукупність) однорідних за своїм господарським або функціональним призначенням підприємств і установ, очолювану органом управління галузевої компетенції» [13, с. 140].

Однією з форм державного управління є управління у сфері внутрішньої безпеки, яке розглядається, як «діяльність взаємозв’язаних між собою суб’єктів загальної та спеціальної компетенції, які здійснюють управлінський вплив на відповідні об’єкти для досягнення загальної мети – охорони та захисту людини, суспільства і держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень [4, с. 42].

В дисертаційному дослідженні розглядається частина державного управління, в якій діє Національна поліція Ізраїлю, що викликає необхідність у визначені поняття «сфери внутрішніх справ», яка є складовою сфери внутрішньої безпеки і розглядається як «захищеність від усіх можливих внутрішніх загроз», в першу чергу, які є «наслідком вчинення правопорушень» [1, с. 27].

Вітчизняні дослідники (наприклад, В.Б. Авер’янов та інші) вважають, що під сферою внутрішніх справ слід розуміти «систему суспільних відносин, де обов’язковим суб’єктом є орган внутрішніх справ, його підрозділ, установа або окремий службовець». При визначенні цієї сфери необхідно також «брати до уваги правову регламентацію закріплених завдань і функцій» [15, с. 347].

І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський та Н.І. Золотарьова замість терміну «сфера внутрішніх справ» використовують термін «галузь внутрішніх справ», яку визначають також як суспільні відносини, що «виникають у зв’язку із забезпеченням прав і свобод громадян, громадського порядку і громадської безпеки, виконанням покарань та адміністративних стягнень, виконанням інших завдань, де одним із суб’єктів, відповідно до норм права, є орган або установа внутрішніх справ, їх підрозділ або службовець» [1, с. 197].

Ф.Д. Фіночко підтримує застосування терміну «галузь внутрішніх справ», акцентуючи увагу, що у процесі управління «здійснюється безпосередня охорона прав і свобод громадян, а також забезпечується громадський порядок та громадська безпека» [7, с. 477].

Схожі підходи до визначення сфери (галузі) внутрішніх справ демонструють російські правознавці. Так, В.Я. Кікоть вважає, що сфера внутрішніх справ - це «особлива галузь адміністративно-політичної діяльності держави, значення якої виражене її роллю в укріпленні суспільних відносин». На його думку, вона направлена на «забезпечення громадського порядку, громадської (внутрішньої) безпеки, боротьби зі злочинністю та усуненню причин і умов, які її породжують». [18, с. 14].

При визначені органу, який наділений повноваженнями щодо здійснення управління в сфері (галузі) внутрішніх справ, всі дослідники вказують та те, що це є спеціальний орган держави.

А.С. Васильєв, посилаючись на М.М. Шпилевського, робить висновок, що діяльність по забезпеченню громадського порядку, охороні особистих та майнових прав громадян повинна здійснюватися лише «спеціальним органом державної виконавчої влади – поліцією» [9, с. 5-6].

Ф.Д. Фіночко вважає, що в Україні таким спеціальним органом держави є «МВС України та його органи на місцях» [2, с. 530-531]. Таку ж позицію висловлюють В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко. На їхню думку, центральним органом виконавчої влади у сфері внутрішніх справ, що реалізує «державну політику у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, організовує та координує діяльність органів внутрішніх справ у боротьбі зі злочинністю, з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки» є МВС України [1, с. 413].

Узагальнюючі наукові підходи до визначення поняття «сфери (галузі) внутрішніх справ», необхідно визнати, що це - суспільні відносини, пов’язані із забезпеченням прав та свобод громадян, захистом громадського порядку та громадської безпеки, боротьби із правопорушеннями. Суб’єктом цих суспільних відносин виступають органи внутрішніх справ.

Спираючись на теоретичні доробки, в першу чергу вітчизняних вчених, необхідно зробити однозначний висновок про те, що Національна поліція Ізраїлю, як один з підлеглих органів МВБ Ізраїлю, є суб’єктом суспільних відносин в сфері внутрішніх справ (частиною системи внутрішньої безпеки Ізраїлю), діяльність якої регламентована законами та підзаконними актами.

Представляє інтерес для дослідження визначення терміну «управління органами внутрішніх справ». Так, О.М. Бандурка визначає управління органами внутрішніх справ як «різновид державного управління, яке повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів внутрішніх справ як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері внутрішніх справ держави» [2, с. 27].

В працях В.М. Плішкіна акцентується увага на те, що управління органами внутрішніх справ є «особливим видом діяльності спеціально створених апаратів та спеціально призначених посадових осіб по упорядкуванню системи органів внутрішніх справ, забезпеченню її оптимального функціонування і розвитку з метою ефективного вирішення завдань по боротьбі зі злочинністю та охорони громадського порядку, які поставлені перед нею» [9, с. 22]. До тих самих висновків дійшов С.В. Пєтков [4, с. 13].

Автор, підтримуючи визначення понять «сфера внутрішніх справ» та «управління внутрішніми справами», вважає, що в ізраїльській науці та практиці переважають тотожні підходи, але з точки зору правової теорії, вони практично не розроблені.

У працях ізраїльських юристів звернуто увагу на загальні принципи організації державної влади в сфері внутрішніх справ і місце органів внутрішніх справ (в Ізраїлі вони мають назву внутрішньої безпеки) у системі органів державної влади та особливості їх функціонування [3, с. 47-56].

Вітчизняні та іноземні вчені одностайні у висновках щодо виключної компетенції держави у визначенні суб’єктів, які діють в сфері внутрішніх справ. Кожен із суб’єктів, як системний елемент механізму держави, органічно пов’язаний із всіма іншими його елементами. Ця динамічна система базується на державній формі власності й покликана забезпечити реальне виконання функцій держави» [4, с. 100].

У звязку з цим виникає проблема щодо меж втручання держави в життя суспільства. Проведені дослідження дають можливість стверджувати, що в ізраїльському суспільстві домінує думка про необхідність жорсткого контролю громадськості щодо розширення впливу держави, її правоохоронної системи на суспільне життя. Цей вплив не повинен провокувати бажання будь-кого поставити інтереси держави над громадянськими правами і свободами. Держава діє лише у тих сферах суспільного життя і в тих обсягах, що не можуть бути вирішеними громадянським суспільством самостійно для забезпечення своєї життєдіяльності, еволюційного розвитку та безпеки.

Питання щодо обсягів втручання держави в суспільне життя є не менш актуальною і для України. Так, Х.П. Ярмакі акцентує увагу, що «побудова в Україні правової держави, перехід на ринкові відносини, прагнення України до вступу в Євросоюз вимагає скорочення державного втручання у діяльність організацій, у життя громадян, і за цих умов обсяг нагляду має постійно розширюватися за рахунок звуження обсягу контролю» [3, с. 18].

Нами підтримується думка про надмірне втручання держави в особисте життя громадян, що підтверджується результатами опитування працівників органів внутрішніх справ.

Так, 62 % опитаних вважають, що існує необхідність обмежити втручання правоохоронних органів в суспільне життя і лише 37 % - що воно є недостатнім (1 % опитаних не змогли відповісти на це запитання).

В правовій науці є аксіомою поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. До механізму держави належать відповідні органи законодавчої, виконавчої і судової влади.

Регулювання та діяльність у сфері внутрішніх справ як в Україні, так і в Ізраїлі, здійснюють усі частини механізму держави, що буде досліджено у подальшому. Право відіграє визначальну роль, оскільки виступає «регулятором відповідних відносин, закріплює певну систему цих відносин, регулює основні управлінські відносини» [9, с. 33].

Адміністративне право врегульовує суспільні відносини у сфері державного управління і виступає «як галузь, що визначає юридичний статус і форми існування усіх державних (публічних) органів» [6, с. 544-545].

Правова система Ізраїлю має змішаний характер. У ній «перехрещуються риси романо-германського, загального і релігійних систем – іудейського, мусульманського і канонічного права». Особливістю сучасного функціонування правової системи, в якій діє Національна поліція Ізраїлю, є «експансія загального права і права справедливості» [3, с. 219], довголітнє панування англосаксонської правової сім’ї, яка характеризується «розмитістю поняття галузі права».

М.В. Кравчук зазначає, що право англосаксонської (англо-американської) правової сім’ї (що здійснило визначальний вплив на правову систему Ізраїлю), порівняно з правом країн романо-германської правової сім’ї, чітко «не диференціюється на цивільне й адміністративне, кримінальне і торгове» [3, с. 149-150].

Зазначені обставини слід враховувати при аналізі правового регулювання суспільних відносин у сфері внутрішніх справ та організаційно-правових засад діяльності Національної поліції Ізраїлю.

На даний час джерелами ізраїльського права є закони, підзаконні акти, судові прецеденти і правові звичаї. Специфікою правової системи сучасного права Ізраїлю можна вважати відсутність конституції як єдиного політико-правового акта, якому притаманна вища юридична сила в системі джерел права. В Ізраїлі її замінюють, з деякими застереженнями, конституційні (основні) закони [7, с. 220].

Принцип розподілу влади закріплений у конституційних (основних) законах (Basic Law), відповідно яких законодавча, виконавча і судова влада реалізується різними державними органами, які стимулюють і врівноважують одна одну в процесі виконання своїх функцій.

Завдання і функції держави у сфері внутрішніх справ реалізуються через діяльність державних органів, серед яких необхідно назвати такі:

- орган законодавчої влади – парламент Ізраїлю – Кнесет, діяльність якого регламентується Основним законом: «Парламент» (Basic Law: The Parliament);

- глава держави – Президент Ізраїлю, повноваження якого визначені Основним законом: «Президент Держави» (Basic Law: The President of the State);

- органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів (уряд), міністерства та відомства, що діють на підставі Основного закону: «Уряд» (Basic Law: The Government);

- органи судової влади: Верховний Суд, мирові та окружні, загальні та спеціалізовані суди, діяльність яких регулюється Основним законом: «Судоустрій», Законом про судову систему (Basic Law: The Judiciary; The Court Law);

- контрольно-наглядові органи - державна прокуратура, яку очолює Генеральний атторней (за сумісництвом - юридичний радник уряду) та підлеглі йому державні прокурори, що діють на основі Закону про кримінальний процес (The criminal Procedure Law);

- державний контролер, повноваження якого визначені Основним законом: «Державний контролер» (BasicLaw: StateControllerLaw);

- органи місцевого самоврядування, діяльність яких побудована на підставі Орданансу про місцеве самоврядування (Municipal Corporations Ordinance) [2, с. 45].

Вищим законодавчим органом Держави Ізраїль є однопалатний парламент, Кнесет (The Parliament – Knesset; «Кнесет»), діяльність якого регламентується Основним законом: «Кнесет» від 12 лютого 1958 року. Він складається із 120 депутатів, які обираються за виборчими списками від політичних партій, строком на чотири роки, «прямим таємним пропорційним голосуванням» [8, с. 1-3]. Право голосу мають громадяни, які досягли 18-річного віку, водночас правом бути обраним у Кнесет користуються громадяни у віці понад 21 рік, якщо вони у судовому порядку не були позбавлені правоздатності або дієздатності [9]. Парламент має повноваження позбавляти парламентарів недоторканності, виводити зі свого складу осіб, які підозрюються у порушенні закону.

У сфері внутрішніх справ парламент здійснює регуляцію суспільних відносин через прийняття відповідних законів, що регламентують діяльність Національної поліції Ізраїлю (наприклад, Закон про поліцію) та забезпечують реалізацію завдань держави щодо захисту прав і свобод громадян, боротьби з правопорушеннями, охорони громадського порядку та громадської безпеки. Прийняті парламентом закони підлягають безумовному виконанню.

Законодавча ініціатива найчастіше виходить не від депутатів парламенту, а від уряду Ізраїлю. Найактивніше законотворча діяльність у сфері внутрішніх справ здійснюється Міністерством внутрішньої безпеки (складовою частиною якого є Національна поліція), Міністерством внутрішніх справ та Міністерством юстиції Ізраїлю.

У сфері внутрішніх справ Кнесет виконує також установчу функцію, яка полягає в затвердженні на посадах керівників правоохоронних органів, та контрольну функцію - шляхом здійснення парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Особливе місце в системі органів державної влади належить інституту глави держави, діяльність якого визначається Основним законом: «Президент держави» від 25 червня 1964 року. Президент обирається парламентом на п’ять років. Раніше він мав повноваження щодо призначення прем’єр-міністра та міністрів, які нині є виключною прерогативою народу та парламенту [4, с. 1-3].

У політичній практиці Ізраїлю президент (The President of the State; «насіа-Медіна») – це офіційна особа, яка здійснює представництво держави у внутрішньополітичному житті та міжнародних відносинах. Він є гарантом суверенітету та територіальної цілісності держави і користується великою повагою в суспільстві, хоча виконує, в основному, представницькі функції..

В обов’язки президента входить: скріплення підписом законодавчих актів парламенту, призначення голови Верховного Суду Ізраїлю, суддів релігійних єврейських судів - «даянів», суддів мусульманських та друзьких релігійних судів - «каді», підписання вірчих грамот ізраїльських дипломатів та прийом вірчих грамот зарубіжних послів [1, с. 9-11].

У сфері внутрішніх справ глава держави координує діяльність правоохоронних органів, в тому числі за участю Національної поліції Ізраїлю. Він має право оголошувати амністію обвинувачених та засуджених, розглядає клопотання про помилування, зупиняє та закриває кримінальні справи на будь-якій стадії процесу [4, с. 2].

Вищим виконавчим органом Держави Ізраїль є уряд – Кабінет Міністрів(The Government; «а-меншала»), який є реальною владою в країні. Діяльність уряду, а також міністерств та інших центральних органів виконавчої влади регламентується Основним Законом: «Уряд» від 7 березня 2001 року [2, с. 1-11].

Уряд формується лідером парламентської фракції, що здобула на виборах найбільше місць у парламенті. Уряд очолює прем’єр-міністр (Prime Minister; «роша-мемшала»), який, починаючи з 1996 року, обирається прямим всенародним голосуванням одночасно з виборами до Кнесету. Відставка керівника уряду тягне відставку всього Кабінету.

Кабінет Міністрів має визначальні повноваження щодо забезпечення державного суверенітету, політичної та економічної самостійності Ізраїлю. Він здійснює внутрішню і зовнішню політику держави. Уряд самостійно визначає свою структуру. Чинне законодавство не регламентує ні кількісний склад уряду, ні кількість міністерств, а лише регламентує діяльність та повноваження деяких міністерств.

Міністерство (Ministry; «місрад») (від лат. ministro, що означає - керую, служу) є центральним органом виконавчої влади, який здійснює державне управління у певній галузі чи сфері життя [4, с. 191]. Міністерство очолює посадова особа - міністр (Minister; «сар»). Міністри входять до складу Кабінету Міністрів і визначають політику діяльності своїх міністерств. Особливістю ізраїльської політичної системи (на відміну від української) є те, що прем’єр-міністр і міністри є членами парламенту [4, с. 317], в зв’язку з чим вони мають права та обов’язки представників законодавчої і виконавчої влади [3, с. 50].

Міністри, як члени парламенту, зберігають за собою особливі права, наприклад, брати участь у голосуванні з будь-яких питань, зокрема, власних, у тому числі щодо вотуму недовіри власному уряду. Міністри, як члени уряду, несуть колективну відповідальність перед парламентом за стан управління державними справами, незалежно від того, що кожен міністр відповідає за діяльність певного міністерства.

Повноваження міністра обмежені рамками міністерства, проте є незаперечливими та захищеними від судового втручання: він має право видавати підзаконні нормативні акти, необхідні для забезпечення діяльності виконавчого органу, але не має права змінювати сам закон, виконання якого зобов’язаний забезпечити. Акти міністрів, які суперечать положенням Основних законів, є недійсними.

У сфері внутрішніх справ уряд формує політику діяльності центральних органів виконавчої влади - Міністерства внутрішньої безпеки та його складової частини - Національної поліції Ізраїлю.

Самостійне місце у системі розподілу влади займають судові органи. Діяльність судової системи регламентована Основним законом: «Судоустрій» від 28 лютого 1984 року [5, с. 1-5], а також Законом про судову систему (The Courts Law (Consolidated Version) (1984), Законом про цивільне судочинство (The Civil Procedure Regulations) (1984), Законом про кримінальне судочинство (The criminal Procedure Law) (1982), Законом про кримінальне право (Penal Code) (1977) тощо.

Ізраїльська судова система складається із загальних («бейтмішпат») та спеціалізованих(«бейтдін») судів. Загальні суди мають три рівні.Основною ланкою ємирові суди (Magistrate’s Courts; «бейтмішпат а-шалом»), які розглядають цивільні та кримінальні справи за першою інстанцією про нетяжкі злочини. Окружні суди (DistrictCourts; «бейтмішпатмехазі») розглядають окремі категорії цивільних та всі інші категорії кримінальних справ, а також виконують роль апеляційних судів щодо мирових та спеціалізованих судів. Судді є незалежними і перебувають на службі до 70 років.

Система спеціалізованих судів складається з релігійного («бейтдінрабані»), військового («бейтдінцваі») судів, суду у справах молоді («бейтмішпатленоар»), транспортного («бейтмішпатле-тахбура») суду, суду з трудових спорів («бейтдін а-арці ле-авода») та розгляду сімейних справ [6, с. 10-11].

Верховний Суд (БАГАЦ) (Supreme Court; «бейта-мішпата-ельйон»)має право перевіряти та переглядати законність рішень усіх інших судів. Він також розглядає справи як адміністративний суд, і в такому разі виступає як Вищий суд справедливості (БАГАЦ) (High Court; «бейта-мішпата-гавоале-цедек») та має право тлумачення чинного законодавства. Як Вищий суд справедливості, він розглядає позови до органів державної влади та управління, перевіряє законність нормативно-правових актів органів управління.

Рішення суду є обов’язкові для всіх державних, громадських органів, посадових осіб та громадян. Судами Ізраїлю можуть прийматися рішення, які носять прецедентний характер, що впливають на суспільне життя країни.

Генеральний атторней (Attorney-General; «товеа») та уповноважені ним державні атторнеї (State Attorney - «товеаім»), яких у радянській та сучасній ізраїльській російськомовній літературі називають «Генеральним прокурором» та «державними прокурорами» займають особливе місце у системі державних органів Ізраїлю [7, с. 8].

Генеральний атторней очолює державну прокуратуру Ізраїлю (Attorney-General’s Office - «а-твіаа-клаліт»), яка є складовою частиною Міністерства юстиції Ізраїлю [8, с. 6-8]. Повноваження державної прокуратури Ізраїлю суттєво відрізняються від повноважень Генеральної прокуратури України.

Так, Конституція України (ст. 121) визначає, що на прокуратуру України покладаються: підтримання державного обвинувачення у суді, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян [1].

Повноваження державної прокуратури Ізраїлю значно менші в обсязі і мають інший характер. Генеральний атторней і підлеглі йому державні атторнеї не мають наглядових повноважень, не здійснюють розгляд скарг фізичних і юридичних осіб, не можуть представляти їхні інтереси в суді. Вони також не мають наглядових повноважень за адміністративною, оперативно-розшуковою діяльністю, слідством та виконанням судових рішень [5; с. 28-32].

Основні повноваження прокуратури зосереджені у сфері кримінального судочинства. Так, відповідно ст. 11 Закону про кримінальне судочинство (The criminal Procedure Law) (1982) обвинувачення у кримінальних справах здійснює держава, яка представлена в суді державними атторнеями. Названі посадові особи згідно до ст. 12 цього Закону наділені правом виступати в судах у кримінальних справах щодо тяжких злочинів. [8; с. 6].

Генеральний атторней має право:

- особисто виступати в суді як державний обвинувач;

- ставити питання про повернення кримінальних справ, за якими винесено вирок, на новий розгляд;

- давати згоду на притягнення до кримінальної відповідальності суддів;

- звертатися з клопотанням до парламенту - Кнесету про позбавлення депутатської недоторканності депутатів парламенту.

У розгляді кримінальних справ про злочини, за якими передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк до п’яти років, державу представляють так звані поліцейські прокурори, які є працівниками Національної поліції Ізраїлю і призначаються на свої посади Генеральним інспектором поліції [4, с. 6, 10].

Однією з унікальних особливостей ізраїльської політико-юридичної системи є те, що Генеральний атторней, як вищий керівник системи державної прокуратури, одночасно є за посадою юридичним радником уряду (The Legal Counselofthe Government; «а-йоеца-мішпатіле-мемшала»). Генеральний атторней, він же юридичний радник уряду, призначається урядом Ізраїлю за рекомендацією міністра юстиції. Після призначення він є незалежним від уряду та міністра юстиції або від будь-якого іншого органу держави [5, с. 6].

Роль юридичного радника уряду полягає в тому, щоб гарантувати законність дій уряду. Правова позиція юридичного радника уряду має зобов’язуючий характер для керівництва держави. У разі наявності прогалин у чинному законодавстві, думка та позиція юридичного радника уряду є визначальною, про що неодноразово наголошував Вищий Суд Справедливості. Це пов’язано також з тим, що тільки юридичному раднику уряду надане право захищати інтереси уряду у Вищому Суді Справедливості (адміністративному суді), якщо позов буде звернений до уряду. Одночасно юридичний радник уряду має право відмовитися від захисту інтересів уряду («свого клієнта»), якщо він вважає, що уряд діє протиправно.

У справах щодо вищих посадових осіб держави, членів парламенту питання щодо притягнення до кримінальної відповідальності та пред’явлення обвинувачення є виключною прерогативою юридичного радника уряду.

На підтвердження цієї тези, як приклад, можна привести факт притягнення до кримінальної відповідальності Міністра внутрішньої безпеки Ц. Ханегбі за зловживання службовим становищем та корупцію [9].

Важливу роль у житті країни відіграє державний контролер (State Controller; «мевакер»), який призначається президентом за рекомендацією Кнесету строком на п’ять років і очолює Управління державного контролю («а-мосадле-бікорета-медіна»). Його діяльність регламентується Основним законом: «Державний контролер» від 15 лютого 1988 року і має багато спільних рис із діяльністю Державної контрольно-ревізійної служби України.

Відповідно до ст. 2 цього Закону, в компетенцію державного контролера входить нагляд за діяльністю уряду, міністерств, інших відомств, державних установ. Державний контролер у своїх діях непідзвітний уряду, а його рішення не підлягають перегляду. Щорічно державний контролер надає парламенту на розгляд звіти про свою діяльність [5, с. 1-2].

У компетенцію державного контролера входить також розгляд скарг громадян, які підлягають обов’язковій перевірці апаратом контролера. У цьому випадку він виступає як Уповноважений з розгляду скарг громадян («нецивтлунота-цибур»).

У сфері внутрішніх справ державний контролер наділений повноваженнями щодо перевірки Міністерства внутрішньої безпеки та Національної поліції Ізраїлю з метою виявлення порушень правових та етичних норм у їхній діяльності, у сфері бухгалтерського обліку тощо.

Так, у щорічному звіті державного контролера за 1998 рік Національна поліція гостро критикувалася за неспроможність отримати своєчасні та повні агентурні дані про ситуацію у злочинному світі, а отже, не здійснила своєчасних профілактичних заходів попередження правопорушень. У звіті державного контролера за 2005 рік поліції була піддана критиці за роботу із заявами громадян та ухилення від реагування на правопорушення за мотивами, що вони «не представляють суспільного інтересу» [1].

В Україні центральним органом виконавчої влади у сфері внутрішніх справ є Міністерство внутрішніх справ України (МВС), на яке покладено широке коло повноважень, насамперед у напрямі забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями. Центральними органами виконавчої влади в Ізраїлі у сфері внутрішніх справ є Міністерство внутрішньої безпеки (МВБ), Національна поліція (НПІ) та Міністерство внутрішніх справ (МВС) Ізраїлю. Але як правоохоронні органи у сфері внутрішніх справ діють лише МВБ та Національна поліція Ізраїлю.

До повноважень МВС Ізраїлю входять питання, що стосуються місцевого самоврядування, громадянства та дозвільної системи. Так, відповідно до статей 2 та 5 Закону про повернення (1950), МВС Ізраїлю має виключні права, зокрема, видавати підзаконні акти, які стосуються виконання цього Закону, у певних випадках встановлювати заборону на в’їзд до Ізраїлю [2, с. 7-8].

Таким чином, центральними органами виконавчої влади у сфері (галузі) внутрішніх справ (внутрішньої безпеки) є Міністерство внутрішньої безпеки та його складова частина - Національна поліція Ізраїлю, на які покладено відповідальність за належну організацію охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями.

право держава ізраїльський реформування уряд

**Література**

1. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.

2.Губанов А.В. Полиция государств Западной Европы: основне черты организации и деятельности: Учебное пособие / А.В. Губанов - М.: ВНИИМВДСССР, 1990.

3. Гессен В.М. Из лекций по полицейскому праву / В.М. Гессен. – С-Пб., 1914.

4. Пєтков С.В. Ефективний менеджмент в органах внутрішніх справ: Монографія / С.В. Пєтков. - Сімферополь: «Таврія». – 2004. – 564 с.

5. Бесчастний В.М. Реформування системи МВС України: шляхи та сучасні проблеми. Правове забезпечення діяльності міліції/поліції: історія, сучасні проблеми та міжнародний досвід: Тези доп. наук. – теорет. конф. / В.М. Бесчасний. – К.: КНУВС, 2007. – 108 с.

6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Kvpcлекций / Г.В. Атаманчук. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.

7. Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы: Процесс и прогресс / Под ред. М. Капарини, О. Маренина. – К.: Задруга, 2005. – 296 с.

8. Філософський словник / За ред. В.І. Шинкарука. 2-е вид., перероб. і доп. – К., 1986.

9. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка / В.М. Плішкін – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.

10. Колпаков В.К. Адміністративне права України: Підруник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

11. Административное право Украины (Общаячасть) / Учебноепособие. - Х., 1999.

12. Нижник Н.Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Н.Р. Нижник - К., 1998.

13. Продайко С.В., Шкарупа В.К. Адміністративне право України в питаннях і відповідях: Навчально-практичний посібник / С.В. Продайко, В.К. Шкарупа – Одеса: Вид-во Одеського юрид. інституту НУВС, 2004. – 151 с.

14. Пономаренко Г.О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади: Монографія / Г.О. Пономаренко. – Харків: Видавець ФОП Вапнярчук Н.М., 2007. – 448 с.

15. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т.: Т.2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова) та ін. – К.: Юрид. Думка, 2005. – 624 с.

16. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. / За заг. ред. І.П. Голосніченка - К.: ГАН, 2005. – 232 с.

17. Адміністративне право України: Підручник для юридичних вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін. / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.

18. Административная деятельность органов внутреннихдел: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. В.Я. Кикотя. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 222 с.

19. Васильев А.С. Административное право Украины (Общаячасть): Учебноепособие / А.С. Васильев – Х.: «Одиссей», 2001. – 288 с.

20. Административное право Украины. – 2 изд., перераб. и доп. / Под ред. Ю.П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.

21. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

22. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук / О.М. Бандурка. – Одеса: Одеський держ. універ. ім. І.І. Мечникова, 1996. – 27 с.