УДК 351/354+342.9

КП

№ державної реєстрації 0110U005040

Інв. №

Міністерство освіти і науки України

Сумський державний університет

(СумДУ)

40007, м. Суми, вул. Римського-Корсакова,2

тел. (0542) 334108, факс (0542) 334049

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Проректор з наукової роботи

д. ф-м. н., професор

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ А.М. Чорноус

**ЗВІТ**

ПРО НАУКОВО-ДОСЛІДНУ РОБОТУ

**Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування**

(заключний)

Начальник НДЧ

к.ф-м. н. Д.І. Курбатов

Керівник НДР

д.ю.н., професор А.М.Куліш

2013

Рукопис закінчено 25 грудня 2013 р.

Результати роботи розглянуті науковою радою СумДУ

Протокол від 2013.12.26 № 4

## **СПИСОК АВТОРІВ**

Керівник НДР –

д. ю. н., професор, А.М. Куліш

зав. кафедри АГПФЕБ СумДУ (Вступ, розділи 1,3

2013.12.25 4 висновки)

Співавтор –

д. ю. н., доцент, зав. кафедри права СумДУ М.М.Бурбика

2013.12.25 (розділ 3,1)

Співавтор –

к.ю.н., доцент кафедри АГПФЕБ СумДУ В.В. Пахомов

2013.12.25 (розділ 2)

Співавтор –

д.ю.н., доцент кафедри права В.Б. Харченко

2013.12.25 (розділ 1,2)

Співавтор –

к.ю.н., ст. викладач кафедри права Т.А.Кобзєва

2013.12.25 (розділ 2)

Співавтор –

асистент кафедри права О.В. Чернадчук

2013.12.25 (розділ 1,4)

Співавтор –

к.ю.н., ст. викладач кафедри АГПФЕБ В.С. Шапіро

2013.12.25 (розділ 2,3)

Співавтор –

к.ю.н., ст. викладач кафедри АГПФЕБ А.В. Солонар

2013.12.25 (розділ 1,2,3)

Співавтор –

к.ю.н., ст. викладач кафедри АГПФЕБ М.В. Колеснікова

2013.12.25 (розділ 4)

Співавтор –

к.ю.н., ст. викладач кафедри АГПФЕБ О.М. Рєзнік

2013.12.25 (розділ 1. висновок)

Співавтор –

викладач кафедри права О.В. Ільченко

2013.12.25 (роздл 4)

**РЕФЕРАТ**

Звіт про НДР: 70 с., 41 джерел

*Об’єктом* дослідження є суспільні відносини, що складаються у сфері організації та функціонування правоохоронної системи України.

*Мета* роботи полягає у встановленні закономірностей організації та функціонування правоохоронної системи України з наступним обґрунтуванням теоретичних положень і формулюванням практичних рекомендацій щодо напрямків і перспектив її подальшого розвитку.

*Предмет* дослідження становлять адміністративно-правові засади організації та функціонування правоохоронної системи України.

*Методи* дослідження: використання системно-структурного методу дало змогу дослідити організацію та функціонування правоохоронної системи України з урахуванням сукупності всіх основних притаманних її елементів та взаємозв’язків між ними. За допомогою формально-логічного та системно-структурного методів було досліджено та удосконалено понятійний апарат досліджуваної проблематики, запропоновано класифікацію правоохоронних органів України, досліджено структуру правоохоронної системи України та структуру адміністративно-правового статусу правоохоронних органів. Соціологічний та статистичний методи було використано для дослідження сучасного стану організаційно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів України. Використання історичного методу дало змогу дослідити діяльність правоохоронних органів на різних етапах розбудови української державності та визначити притаманні їх розвитку особливості.

*Практичне значення одержаний результатів* полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

* у науково-дослідній сфері – основні положення та висновки роботи можуть бути основою для подальшої розробки теоретико-правових питань розвитку правоохоронних органів України;
* у правотворчості – в результаті дослідження сформульовано низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, які регулюють діяльність правоохоронних органів;
* у навчальному процесі – матеріали науково-дослідної роботи можуть використовуватись під час проведення занять з дисциплін «Адміністративне право», «Організація судових та правоохоронних органів».

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ, ПРОКУРАТУРА, ДІЯЛЬНІСТЬ, ЗЛОЧИННІСТЬ, ПРАВОПОРЯДОК, СИСТЕМА, РЕЗУЛЬТАТИ.

**ЗМІСТ**

Вступ………………………………………………………………………………5

1 Соціально-правова характеристика правоохоронної системи України…...6

1.1 Поняття правоохоронної системи України………………………………...6

1.2 Мета діяльності правоохоронної системи України………………………..8

1.3 Принципи управління правоохоронною системою України…………….13

1.4 Правові засади державної політики в сфері діяльності

правоохоронної системи……………………………...………………………...17

2 Зміст правового статусу правоохоронних органів України…………………23

2.1 Структура правового статусу правоохоронних органів України…………23

2.2 Класифікація правоохоронних органів України……………………….…..27

2.3 Правовий статус працівників правоохоронних органів України………...28

3 Особливості правового статусу органів правоохоронної

системи України…………………………………………………………………32

3.1 Правовий статус суду та прокуратури ……………………………………32

3.2 Правовий статус органів внутрішніх справ та Служби

безпеки України…………………………………………………………………...34

3.3 Правовий статус податкової міліції та митної служби…………………….41

3.4 Правовий статус Уповноваженого Верховної Ради з прав людини ……..43

4 Проблеми організаційно-правового забезпечення

функціонування правоохоронної системи…………………………………….47

4.1 Організаційно-правове забезпечення здійснення правосуддя…………..47

4.2 Організаційно-правове забезпечення прокурорського

нагляду та розслідування злочинів…………………………………………….51

4.3 Організаційно-правове забезпечення боротьби зі

злочинністю та корупцією ……………………………………………………..53

Висновки…………………………………………………………………………60

Перелік посилань……………………………………………………………..…66

**Вступ**

Останнім часом в нашій державі все гостріше постає питання про реформування правоохоронних органів, без вирішення якого неможлива ефективна діяльність даних державних інституцій. Демократизація суспільних відносин, конституційна реформа, активізація процесів євроінтеграції, удосконалення законодавства у напрямку посилення захищеності прав та свобод громадянина обумовлюють необхідність чіткого визначення теоретичної сутності правового статусу правоохоронних органів, який визначає роль та місце останніх у побудові правової соціальної держави. Однак, не зважаючи на дослідження особливостей діяльності правоохоронної системи України та їх правового статусу у роботах сучасних науковців, дане питання не можна віднести до числа вирішених на теоретично-методологічному рівні. Недостатність науково-методологічного підґрунтя у певній мірі гальмує процеси розбудови правоохоронної системи, наслідками чого є недостатня ефективність окремих її ланок.

**1 Соціально-правова характеристика правоохоронної системи України**

**1.1 Поняття правоохоронної системи України**

Виникнення, розвиток та функціонування держави як форми організації суспільного буття нерозривно пов’язано із забезпеченням безпеки громадян та встановленням громадського миру. У період становлення правової держави одним з головних завдань є створення реального та діючого механізму суб’єктивних прав та охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб. Центральне місце у сфері правового захисту в державі займають правоохоронні органи. Це обумовлено специфікою їх діяльності, особливістю покладених на них завдань із забезпечення реалізації правових приписів.

Держава зобов’язує всі свої органи та установи додержувати законні права та інтереси громадян. Усі органи законодавчої, виконавчої та судової влади повинні здійснювати заходи з підтримання законності та правопорядку в державі. Суворо додержуючись законів, забезпечуючи реалізацію громадянами своїх прав, відстоюючи законні державні інтереси, державні органи тим самим беруть участь у правоохоронній діяльності, тобто сприяють охороні права від порушень. Однак це важлива, але не єдина функція більшості державних органів. В силу специфіки своєї діяльності вони вирішують певні фінансово-економічні, соціальні, культурні завдання, для вирішення яких, власне, і були створені.

Для постійної охорони права від порушень, для виявлення та припинення злочинів і правопорушень, застосування певних санкцій до злочинців та правопорушників держава створює спеціальні органи, для яких правоохоронна функція є основною.

Правоохоронна функція є однією з самостійних функцій держави, яка реалізується в межах законодавчої, виконавчої та судової влади. Принцип поділу влади в межах забезпечення і здійснення правоохоронної функції виявляється в тому, що органи законодавчої влади за допомогою законодавства створюють правову основу, на якій базується правопорядок; легалізують учасників суспільних відносин в якості суб'єктів права і визначають їх правовий статус (систему суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які виникають у суб'єктів права безпосередньо з норм законів); закріплюють систему органів держави, які спеціалізуються на охороні правопорядку і визначають їх компетенцію. Органи судової влади, зокрема, беруть на себе визнання та поновлення суб'єктивного права; виступають гарантом захисту від свавілля виконавчої влади, від прийняття та виконання нормативно-правових актів, які порушують конституційні права і свободи громадян. Органи виконавчої влади здійснюють безпосереднє державне управління в сфері правоохоронної діяльності, реалізуючи найбільший обсяг роботи по забезпеченню і охороні правопорядку.

Кожна функція держави має свій об’єкт впливу та свій зміст. Об’єктом при цьому є певна сфера суспільних відносин, на яку спрямовано державний вплив. Об’єкти і слугують критеріями розмежування функцій держави. Зміст функцій держави вказує, що робить держава, які управлінські дії в певній сфері вона здійснює, що складає зміст діяльності її відповідних органів.

Державно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції, на наш погляд, складається з упорядкованої сукупності елементів, які функціонують у правоохоронній сфері суспільного життя, тобто державно-правовий механізм утворює відносно самостійну соціальну систему – правоохоронну систему.

Правоохоронна система як цілісна система має наступні властивості: цілісність, структурність, взаємозалежність системи і середовища, ієрархічність, множинність опису. Цілісність означає принципову неможливість зведення властивостей системи до суми властивостей складових її елементів і невиводимість з останніх властивостей цілого, а також залежність кожного елемента, властивості, відношення системи від його місця, функцій всередині цілого. Структурність надає можливість опису системи через встановлення мережі зв'язків, і обумовленість поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки властивостями її структури. Взаємозалежність системи і середовища означає, що ця система формує і виявляє свої властивості в процесі взаємодії із середовищем, під яким у даному разі слід розуміти зовнішні стосовно до конкретної системі об'єкти.

Ієрархічність означає, що кожен елемент у свою чергу може розглядатися як інша система, а досліджувана у даному випадку цілісність представляє собою один з компонентів ширшої системи. Множинність опису кожної системи означає, що в силу принципової складності кожної системи її адекватне пізнання вимагає побудови безлічі різних моделей, кожна яких описує лише певний аспект цілого.

Правоохоронну систему характеризують специфічні ознаки, які випливають із основних властивостей, з яких основними, на нашу думку, є наступні: 1) система має загальну мету; 2) очолюється управляючим центром (органом управління); 3) в якості потенціалу розвитку системи виступають внутрішні і зовнішні зміни.

Правоохоронну систему можна розглядати й як компонент найбільш великої суб’єктивно–об’єктивної системи - суспільства, яке прагне до досягнення певної мети (виживання, прискорений розвиток тощо). Кожен компонент правоохоронної системи має свої завдання, і функціонування всіх компонентів системи є засобом досягнення спільної мети. Отже, правоохоронна система як компонент громадської системи теж є доцільною системою. Доцільність передбачає наявність управляючого центру, який коригує діяльність системи, який визначає цілі, шляхи та способи їх досягнення. Такий центр представляє складну взаємодію суб'єкта і об'єкта. Діяльність управляючого центру пов'язана з внутрішніми і зовнішніми змінами системи, тобто в системі повинні відбуватися аномальні явища, які відповідно до принципу єдності і боротьби протилежностей уявляють собою один чинників розвитку системи. При цьому необхідно відмітити, що за своєю сутністю зазначені „аномалії” для системи аномаліями в повному цього слова не є, оскільки становлять невід'ємну умову функціонування системи.

* 1. **Мета діяльності правоохоронної системи України**

Об’єктивний хід світового розвитку, глобалізація людського світосприйняття і висунення на передній план загальнолюдських цінностей та пріоритетів привертають особливу увагу до аналізу цілей, засобів і результатів людської діяльності. Пов’язана з цим проблема цілепокладання є однією з традиційних проблем, що розробляються багатьма науками, основою якої є споконвічні філософські питання про співвідношення необхідності і цілепокладання, пізнавального відображення і формулювання адекватних цілей, взаємозв’язку цілей, засобів і результату, цілей і ідеалу, які в сучасному соціокультурному контексті набувають нове, нетрадиційне звучання. Це зумовлено, в першу чергу, масштабними завданнями побудови нового демократичного суспільства, підвищенням ролі суб’єктивного чинника в цьому, зростанням соціальної ролі наукових знань і тих змін, що відбулися в науці.

Мета діяльності правоохоронної системи України детермінується необхідністю забезпечення додержання прав і свобод громадян, їх реалізації, законності та правопорядку. З огляду на це доцільно більш детально розглянути зміст вищенаведених понять.

Захист прав і свобод людини і громадянина є конституційно-правовим і міжнародно-правовим обов'язком сучасної держави. Здійснюється він за допомогою системи принципів, інститутів, механізмів і процедурно-правових правил, прямо чи опосередковано призначених для цих цілей. Конституція України заложивши фундамент демократичної, правової, соціальної держави значно розширила коло прав і свобод людини, привівши їх у відповідність із загальновизнаними міжнародними нормами і принципами. Вперше наша держава офіційно визнала людину, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканість і безпеку – вищою соціальною цінністю, а їхнє забезпечення – головним своїм обов’язком. Закріплення прав і свобод людини в Основному Законі й інших основоположних джерелах прав людини визначає орієнтацію на їхнє забезпечення всіх державних органів, а суспільство – на здійснення контролю за тим, як ці права і свободи забезпечуються владою в повсякденному практичному житті. Але само по собі визначення пріоритету прав і свобод людини ще не свідчить про реальність їхньої реалізації. Держава повинна не тільки декларувати їх, а створювати відповідний правовий механізм реалізації та захисту порушених прав. Службові особи, що представляють державу та реалізують, по суті, державні повноваження, зобов’язані чітко виконувати положення Конституції і законів України, не допускаючи порушення прав і свобод громадян. Вони повинні сприяти реалізації та забезпечувати захист прав і свобод, закріплених в національному законодавстві.

У Конституції України закріплено, що визнання, дотримання, захист прав і свобод людини і громадянина – це обов’язок держави. Проте перед тим, як буде виконано державою цей обов'язок, вона має мати мету.

Із духу Конституції України випливає, що правозахисною метою держави є такий рівень визнання, дотримання і захисту прав і свобод людини, який відповідає об'єктивним вимогам нормативного регулювання й високому рівню їх реалізації. Отже, вища правозахисна мета держави, що формулюється на основі тлумачення Конституції України, є одночасно і правозахисною метою правової системи України.

Для досягнення зазначеної мети держава створює спеціальні правові установи – правоохоронні органи. Таким чином, вищою правозахисною метою права та правової системи України є високий, такий, що відповідає міжнародним і внутрішнім стандартам, рівень реалізації вищої мети держави забезпечення прав і свобод людини.

Важливимелементом механізму забезпечення реалізації прав, свобод і обов'язків людини та громадянина є процес їх практичного втілення у дійсність. Саме реалізація прав і обов'язків означає певний процес, що дає реальну можливість одержати ті матеріальні й духовні блага, що закріплені в суб'єктивному праві. Цей процес передбачає наявність у суспільства, держави та інших осіб обов'язку забезпечити реалізацію права та певний рівень правосвідомості й правової культури у самого носія суб'єктивного права. Процес практичного втілення прав та обов'язків людини повинен базуватися на ряді принципів: а) простота в здійсненні людиною своїх прав та обов'язків; б) чітко визначений законодавством демократичний порядок їх здійснення; в) економія часу, соціальних зусиль і засобів у ході реалізації; г) ефективність такого процесу здійснення прав.

Простота в здійсненні людиною своїх прав та обов'язків передбачає наявність: а) зрозумілих і доступних для кожної людини правових приписів, що закріплюють процес здійснення прав і обов'язків; б) самих прав та обов'язків у вигляді можливих матеріальних і духовних благ та необхідних моделей поведінки людини; в) зобов'язаних суб'єктів забезпечення реалізації прав; г) відповідних коштів, що складають економічний бік здійснення прав; д) ефективних механізмів охорони, захисту та відновлення порушеного права тощо.

Демократичність порядку здійснення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків передбачає: а) демократичний порядок формування та закріплення прав і обов'язків; б) безпосередню участь громадянина в закріпленні прав та обов'язків; в) безпосереднє волевиявлення громадянина в процесі формування представницьких державних органів; г) можливість за власним бажанням створювати чи об'єднуватися в політичні партії та громадські організації для реалізації своїх прав; д) демократизм управлінських процедур реалізації прав; е) демократизм формування і функціонування судових і правоохоронних органів, що мають завдання забезпечувати реалізацію прав і обов'язків; є) функціонування на демократичних засадах місцевого самоврядування тощо.

Важливим принципом процесу правореалізації є економія часу. Реалізація прав і обов'язків у часі повинна бути якомога швидшою. Це в багатьох випадках передбачається нормами права. Наприклад, законодавство закріплює місячний термін перевірки звернень громадян, а у випадках звернення щодо вчиненого злочину — триденний термін. Встановлюються терміни щодо обмеження певних прав тощо.

При реалізації свого права суб'єкт повинен затрачувати мінімальну кількість соціальних зусиль, одержуючи при цьому максимально ефективний результат. Засоби реалізації права та обов'язку повинні бути максимально ефективними.

Отже, принципи відіграють значну роль у процесі реалізації прав і обов'язків, але не е визначальними. Важливішим є його зміст, що проявляється у певних стадіях процесу. Виділяють стадії процесу реалізації прав і обов'язків, що характерні для всіх прав та особливості стадій реалізації окремих прав і обов'язків.

Для всіх прав і обов'язків характерні такі стадії: а) підготовка до здійснення права чи обов'язку; б) потреба в юридичному факті; в) реалізація прав і обов'язків у правовідносинах чи поза ними; г) потреба у винесенні акту правореалізації чи відсутність такої потреби; д) послідовність та обов'язки сторін при здійсненні акту правореалізації; е) одержання і користування певним матеріальним чи духовним благом.

Розрізняють також і стаді ї забезпечення органами держави і структурами громадянського суспільства реалізації прав та обов'язків людини та громадянина. До них відносять: а) створення сприятливих умов щодо реалізації суб'єктивного права; б) охорону матеріальних і духовних благ, закріплених суб'єктивним правом; в) захист суб'єктивного права від порушення з боку будь-яких суб'єктів; г) реалізацію всіх необхідних дій щодо відтворення порушеного права та відшкодування збитків.

Умовами і чинниками процесу реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків є: а) удосконалення національної правової системи з урахуванням міжнародних стандартів і традиційного досвіду українського народу; б) проведення реформування законодавчої бази та законодавчого процесу; в) оптимізація функціонування державної влади і місцевого самоврядування; г) реформування правосуддя в Україні; д) удосконалення контрольно-наглядових структур та підвищення ефективності їх діяльності; е) реформування діяльності правоохоронних органів; є) створення та організація діяльності громадських формувань тощо.

Розглядаючи проблему забезпечення правопорядку як мети діяльності правоохоронної системи, необхідно зазначити, що якщо стосовно якоїсь сфері громадських відносин використовують поняття “порядок”, то під ним розуміють стан стійкої їх упорядкованості. У цьому плані кажуть про соціальний, економічний, політичний і правовий порядок. У розглядуваному нами аспекті слово “правовий” вказує на те, що порядок як явище утворюється у зв'язку з правом і базується на ньому. Іншими словами, у якості найважливішої передумови виникнення правопорядку виступають вважати юридична норма і механізми, які забезпечують її видання і втілення в життя. Отже, правопорядок – результат реалізації юридичних норм.

Отже, очевидно, і законність, і правопорядок протистоять сваволі, порушенню законних прав і інтересів громадян (організацій). Це підкреслює те, що “законність” і “правопорядок” близькі одне до одного, використовуються одному понятійному ряду, але не збігаються за змістом.

Аналізуючи зміст поняття „законність” необхідно зазначити, що значна група вчених визначає її як точне, неухильне дотримання, виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин. Це визначення відображає досить істотні риси і властивості законності, краще свідчення тому - майже дослівне включення даного формулювання в інші дефініції, законності. Разом з тим не можна не звернути увагу на те, що в основу розглянутого визначення покладені назви деяких форм реалізації права, тобто видів діяльності по здійсненню його норм ("дотримання", "виконання"), що може привести до ототожнення законності і цієї діяльності. Тому в деяких роботах прямо обумовлюється, що змістом законності є не саме виконання законів, не діяльність по їх здійсненню, а відповідність цієї діяльності закону. Віддаючи належне даній позиції, нам уявляється, що навряд чи можна визнати досить вдалим таке визначення, яке вимагає відповідних застережень.

Також поширено розуміння законності як принципу чи вимоги точного дотримання правових норм.

Ці визначення відображає собою вузлові рубежі законності, підкреслюють її особливу значимість і актуальність у сучасних умовах. Вони відповідає Конституції України, яка закріплює принципи законності і вимоги дотримуватися Конституції і законів України всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими особами і громадянами.

Інші вчені, з тим щоб підкреслити реальність законності, у ряді визначень розкривають її сутність через таку категорію як "режим". Законність розглядається як стійкий суспільний (чи правовий) режим, який характеризується загальним, точним виконанням правових норм. Законність, у свою чергу, вважає С.Е. Жилінський, одна з найбільш загальних правових категорій режиму, що виражає, фактичний стан, динаміку й ефективність правового регулювання суспільних відносин. Таким чином, варіанти визначення законності описують її як властивості правової діяльності учасників суспільних відносин. Саме відповідність суспільних відносин законам, які існують у державі, визначає законність як ціль діяльності правоохоронної системи.

Законність – це сукупність відомих вимог, висувалися до всіх суб'єктів у правовому регулюванні. Це вимоги не тільки найсуворішого, неухильного дотримання і виконання норм позитивного права, й: а) верховенства законів стосовно всіх іншим правовим актів; б) рівності всіх перед законом; в) забезпечення для всіх суб'єктів повного і реального здійснення суб'єктивних прав; г) незалежного і ефективного правосуддя; д) ефективної роботи всіх правоохоронних органів. На відміну від законності, правопорядок трактується як реальне забезпечення і реалізація суб'єктивних прав, дотримання юридичних обов'язків всіма громадянами, посадовими особами, органами і організаціями.

Аналізуючи співвідношення правопорядку та законності, можна встановити наявність між ними взаємозв’язків, які обумовлюють їх взаємну детермінованість. Розгляд сутності феноменів правового порядку та законності дає змогу зробити висновок, що вони співвідносяться в такий спосіб:

1) правопорядок являє собою ціль правового регулювання, саме для його досягнення видаються закони й інші нормативно-правові акти, здійснюється удосконалювання законодавства, приймаються заходи для зміцнення законності;

2) не можна домогтися правопорядку іншими способами, крім удосконалювання правового регулювання і забезпечення законності;

3) зміцнення законності закономірно і неминуче приводить до зміцнення правопорядку;

4) конкретний зміст правопорядку залежить від змісту законності.

Додержання прав і свобод громадян, законності та правопорядку складають триєдину мету діяльності правоохоронної системи.

* 1. **Принципи управління правоохоронною системою України**

Необхідно зазначити, що проблема принципів управління, у тому числі і управління правоохоронними органами, останнім часом все більше пригортає увагу науковців. Так, більшість принципів управління виявляються в діяльності різних державних органів аналогічно, оскільки вони є загальними для всього державного апарату. Окремі принципи застосовуються з ураху­ванням особливостей кожної підсистеми державних органів, тих чи інших особливостей її об'єктів і суб'єктів управління або груп елементів процесу управління. Тому першою підставою систематизації принципів управління в органах прокуратури - виділення загальносистемних принципів (загальних закономірностей), від­носин і процесів, що властиві всій системі державного управління, створюють вихідні, ти­пові закономірності відносин і взаємозв'язків різних груп її елементів (підсистем). Наступну систематизація це аналіз і наукова характеристика тих закономірностей, відносин і взаємозв'язків, що організовують групи елементів, які ха­рактеризують власне специфіку системи управління в органах прокуратури. Це такі групи елементів державного управління, як цілі, структура, процес. Таким чином, в цілому принципи управління в системі органів прокуратури виділяються у наступні групи:

1. Загальносистемні принципи управління в системі органів прокуратури.
2. Спеціальні принципи управління в системі органів прокуратури.
   1. цільові принципи управління;
   2. структурні: а) структурно-організаційні; б) структурно-функціональні;

процесуальні.

До першої групи відносяться принципи об'єктивності управління, правової впорядкованості, законності, дисципліни, відповідальності, системності, централізму, демократизму, гласності, пріоритетності прав громадян, рівності перед суб’єктом управління, прогнозування. Серед спеціальних принципів управління виділяються цільові принципи управління, пов'язані з "деревом" цілей управління, в системі органів правоохоронної системи, які знову-таки містять у собі принципи погодженості цілей управління з основних параметрів між собою та їх несперечливості один одному; взаємодоповнюваності цілей, при якій одна мета сприяє інший, підсилюючи її; підпорядкування приватних, локальних цілей загальним (стратегічним), власне побудову цілей відповідно їх ієрархії у "дереві" цілей; перетворення результатів реалізації однієї мети у джерело інших цілей - послідовність у русі по досягненню всієї сукупності цілей та завдань; розподілу цілей по функціям управління й управлінських функцій органів та посадових осіб – забезпечення цілей управління у процесі управління; кінцево-цільової спрямованості управління – мета знаходиться в центрі уваги суб'єкта управління, і її досягнення служить мірилом якості й ефективності виконуваної управлінської роботи; вона є тим началом, у відповідності з яким зважуються функції і характер взаємодії всіх елементів системи управління, оцінюються їхня роль і завдання в процесі досягнення поставленої мети.

Оскільки правоохоронна система, як було обґрунтовано нами вище, є різновидом соціальної системи, варто звернутися до концептуальних положень соціального управління для того, щоб з’ясувати базові положення щодо його принципів. Під принципами соціального управління звичайно розуміють правила, основні положення й норми поведінки, якими керуються органи управління в соціальних умовах, що склалися в суспільстві. Вони визначають вимоги до системи, структурі, процесу й механізму соціального управління. Принципи управління являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, властивих їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальними засадами їхньої діяльності. Отже, принципи соціального управління - це керівні ідеї, вихідні положення, що відбивають закони розвитку відносин управління. При цьому до основних принципів соціального управління відносять наступні:

- законності (його зміст полягає в обов’язковому виконанні законів і підзаконних актів органами управління, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями);

- єдиноначальності в прийнятті рішень і колегіальності при їх обговоренні (керівник конкретного рівня управління користується правом одноосібного вирішення питань, що входять до його компетенції. Колегіальність передбачає вироблення колективного рішення на основі думок керівників різного рівня, а також виконавців конкретних рішень. Дотримання оптимального співвідношення між єдиноначальністю і колегіальністю становить одне з найбільш важливих і складних завдань управління, від якого багато в чому залежить його ефективність);

- єдності впливу всіх методів управління для підтримки цілісності соціальної системи (спрямований на поєднання окремих взаємообумовлених видів управлінської діяльності на основі загальної мети, передбачає тісно пов’язані дії різних органів управління, що здійснюються в рамках однієї спрямованості);

- поєднання галузевого й територіального управління;

- пріоритетності в досягненні стратегічних цілей;

- науковості соціального управління (що передбачає цілеспрямований вплив на суспільну систему в цілому або на її окремі ланки на основі пізнання та використання об’єктивних законів та закономірностей);

- прогнозування соціального управління;

- мотивації (стимулювання) праці;

- відповідальності за результати соціального управління;

- раціонального підбора, підготовки, переміщення й використання кадрів;

- економічності й ефективності управління (містить вимогу про необхідність попереднього визначення цілей кожного рішення, що приймається, у економічному, політичному, моральному та інших аспектах, тобто вивчаються можливі наслідки прийняття такого рішення. Якщо цілі чітко не визначені або суперечать одна одній, то можуть бути вибрані нераціональні способи їх досягнення, може виникнути дефіцит ресурсів тощо);

- ієрархічності (розгляд систем як багатоступінчастих, багаторівневих, які вимагають розподілу на елементи; при цьому кожний щабель управляє нижчестоящим щаблем і одночасно є об'єктом управління стосовно вищестоящого рівня);

- обов'язковості зворотного зв'язку (одержання інформації про результати впливу керуючої системи на керовану систему шляхом порівняння фактичного стану із заданим);

- ситуаційного управління по прогнозуванню ризиків;

- делегування повноважень;

- гуманізму й моральності в управлінні (виражає систему поглядів, що визнає цінність людини як особистості, її права на волю, щастя, розвиток, виявлення здібностей тощо);

- гласності в ухваленні рішень (полягає у своєчасному, широкому та регулярному інформуванні громадян про діяльність органів управління, реальне становище у суспільстві).

При цьому принципи соціального управління повинні відповідати наступним умовам. Вони мають ґрунтуватися на законах розвитку суспільства, на законах управління; відповідати цілям соціального управління й відбивати основні властивості, зв'язки й відносини управління; ураховувати часові й територіальні аспекти процесів соціального управління; у необхідних випадках мати правове оформлення, одержувати закріплення в різних нормативних документах.

Низка принципів соціального управління не здобула свого чіткого правового закріплення, однак їх втілення у практичну діяльність правоохоронних органів не викликає сумнівів.

Резюмуючи вищевикладене, зазначимо, що цінність принципів управління правоохоронною системою України обумовлюється їх втіленням у площину практичної діяльності правоохоронних органів. При цьому, враховуючи, що правоохоронна система є різновидом соціальної системи, принципи управління останньої можуть бути застосовані і до управління правоохоронними органами (за винятком принципу делегування повноважень, обмеження у використанні якого обумовлено особливостями владних повноважень працівників правоохоронних органів). При цьому принципи єдиноначальності в прийнятті рішень і колегіальності при їх обговоренні, системності та ієрархічності, поєднання галузевого й територіального управління, гласності, відповідальності за результати управління вже здобули свого правового закріплення в законах України, які регламентують діяльність правоохоронних органів. Низка принципів соціального управління не здобула свого чіткого правового закріплення в законодавчих актах, однак їх втілення у практичну діяльність правоохоронних органів не викликає сумніві. Так, обов'язковість зворотного зв'язку (одержання інформації про результати впливу керуючої системи на керовану систему шляхом порівняння фактичного стану із заданим) досягається шляхом подання звітів про результати діяльності за певний часовий період всіма нижчестоящими правоохоронними органами до вищестоящих. Теж саме, хоча і з певними обмеженнями, стосується ситуаційного управління по прогнозуванню ризиків. Однак аналіз сучасного стану діяльності правоохоронних органів свідчить про недооцінку таких важливих принципів соціального управління, якими є принципи раціонального підбора, підготовки, переміщення й використання кадрів та мотивації праці, єдності впливу всіх методів управління для підтримки цілісності соціальної системи; економічності й ефективності управління; пріоритетності в досягненні стратегічних цілей, науковості і прогнозування соціального управління у діяльності правоохоронної системи. Наслідками нехтування даними принципами є недостатня ефективність діяльності правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинністю та правопорушеннями, недостатній рівень захисту прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин.

* 1. **Правові засади державної політики в сфері діяльності правоохоронної системи**

Стан боротьби зі злочинністю та правопорушеннями в державі свідчить, що багато проблем ще потребують свого вирішення.

Забезпечення громадського порядку та протидія злочинності нерідко не відповідають змінам економічної, демографічної і політичної ситуації, появам нових видів і форм кримінальної активності.

З огляду на означене нагальною є реформа правоохоронних органів України (демократизація усіх її елементів, підвищення прозорості її діяльності, зміна критеріїв оцінки роботи, чітке розмежування функцій, встановлення цивільного демократичного контролю, зміна принципів кадрової роботи тощо). Концепція реформування правоохоронних органів повинна передбачити усунення паралелізму в діяльності різних правоохоронних підсистем, існуючого дисбалансу повноважень та відповідальності у цій сфері між гілками влади, забезпечення неухильного дотримання усіма суб'єктами Конституції України та чинного законодавства.

Визначальними напрямами розвитку законодавства є розробка нових законів, необхідність прийняття яких випливає із Конституції, приведення чинного законодавства у відповідність до Основного Закону та адаптація діючого законодавства до норм європейського і міжнародного права.

Особливість правоохоронних органів полягає у їх праві легітимного застосування сили з метою захисту громадян або держави. Звідси випливає перманентна загроза використання їх певними політичними силами у власних політичних, а іноді й фінансово-економічних інтересах. З метою усунення (обмеження) цієї загрози демократія передбачає насамперед розподіл влади, взаємний контроль її гілок (систему стримувань і противаг), а також максимальне залучення до цього взаємоконтролю структур громадянського суспільства, тобто — встановлення цивільного демократичного контролю над силовими (правоохоронними) органами. Ефективність демократичного цивільного контролю (особливо на етапі його становлення) вирішальною мірою залежить від збалансованості повноважень його суб’єктів, насамперед у системі влади, від рівня реальної незалежності судової системи — оскільки судовий захист є найвищою формою гарантії прав і свобод громадян, у т.ч. в їхніх стосунках з органами влади, та засобів масової інформації — оскільки саме незалежні засоби масової інформації забезпечують максимально об’єктивне й повне інформування громадян про діяльність правоохоронців, а правоохоронні органи — про громадську думку з цих питань.

Аналіз національного законодавства та міжнародно-правових актів, до яких приєдналася Україна, дає підстави стверджувати, що в цілому у країні існує правова основа, необхідна для функціонування системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначає систему демократичного цивільного контролю як сукупність інститутів і законодавчо закріплених процедур і засобів, що забезпечують розподіл повноважень, обов’язків та відповідальності між такими суб’єктами: Верховна Рада; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів; центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; прокуратура; судові органи; громадяни та громадські організації; засоби масової інформації.

Дослідження соціально-правової характеристики правоохоронної системи України дає змогу зробити низку наступних висновків.

1. Правоохоронна функція є однією з самостійних функцій держави, яка реалізується в межах законодавчої, виконавчої та судової влади. Принцип поділу влади в межах забезпечення і здійснення правоохоронної функції виявляється в тому, що органи законодавчої влади за допомогою законодавства створюють правову основу, на якій базується правопорядок; легалізують учасників суспільних відносин в якості суб'єктів права і визначають їх правовий статус (систему суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які виникають у суб'єктів права безпосередньо з норм законів); закріплюють систему органів держави, які спеціалізуються на охороні правопорядку і визначають їх компетенцію.
2. Правоохоронну діяльність доцільно розглядати у широкому та вузькому аспектах. У широкому аспекті правоохоронна діяльність – це діяльність всіх учасників суспільних відносин, яка забезпечує додержання прав і свобод громадян, їх реалізацію, законність та правопорядок. У вузькому аспекті правоохоронна діяльність - це діяльність спеціально уповноважених державних органів щодо забезпечення додержання прав і свобод громадян, їх реалізації, законності та правопорядку, яка здійснюється у встановленій законом формі відповідно до компетенції того чи іншого органа.
3. Суб'єктами правоохоронної діяльності у широкому розумінні є: держава через свої законодавчий, виконавчі, судові органи, президентські структури, прокуратуру тощо яким державою делеговано певні повноваження з урахуванням відповідного розподілу серед них компетенції, форм і засобів здійснення; громадські організації та об'єднання; окремі громадяни, яким право здійснювати правоохоронну діяльність усіма законними способами надано Конституцією України.
4. Головними характерними ознаками правоохоронної діяльності у її вузькому розумінні є наступні: а) владний характер цієї діяльності, що має полягати у захисті певних суспільних відносин компетентними органами. Саме необхідність владного забезпечення вказаних відносин у процесі правового регулювання зумовлює застосування права. Організація та діяльність установ, які здійснюють правоохоронну діяльність, детально регламентується у законодавчому порядку, вони комплектуються відповідним чином підготовленими спеціалістами, у першу чергу — юристами. Це певний різновид суспільної і державної діяльності, яка здійснюється від Імені та за дорученням держави відповідними (уповноваженими) посадовими особами, їх приписи є обов'язковими для адресатів; б) підзаконність діяльності, що передбачає здійснення повноважень у чітко регламентованих законом процесуальних (процедурних) межах і формах, які, навіть, у певних випадках утворюють самостійні процесуальні галузі права (наприклад, кримінально-процесуальне). Як правило, процес застосування правових норм у правоохоронній діяльності складається з низки чітко визначених і детально регламентованих стадій, по завершенню яких видається певний правозастосовчий акт, де фіксуються індивідуально-конкретні правові приписи. Це обумовлено тим, що у реальності правоохоронну діяльність в окремих напрямах здійснюють декілька правоохоронних органів. Наприклад, у кримінально-правовій юрисдикції реалізують свої повноваження державні органи дізнання, досудового слідства, прокуратура, суд, пенітенціарні установи, а також недержавні інституції — адвокатські об'єднання або особи, котрі мають свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю; в) правозастосовчий характер рішень, що приймаються, відмінність яких полягає не у встановленні нових норм права, а лише у застосуванні відповідних чинних норм, характерних своїм правоохоронним спрямуванням. Дії та їх результати (індивідуально-конкретні правові приписи) суб'єктів правоохоронної діяльності спрямовані не на себе, а на інші суб'єкти, створюючи, змінюючи, підтверджуючи або припиняючи права і обов'язки останніх; д) використання примусу як запобіжного заходу з метою припинення протиправної діяльності та спроб уникнути відповідальності чи перешкодити провадженню встановленої законом процедури розслідування (розгляду справи). Саме необхідність використання державного примусу, головним чином, і обґрунтовує потребу в спеціальній (правоохоронній) діяльності із застосування права. Окрім цього, використання державного примусу обумовлює необхідність наявності спеціального суб'єкта — компетентного органу, покликаного перевіряти законність, обґрунтованість та доцільність застосування державно-примусових заходів, а у необхідних випадках, у передбачених законом межах, конкретизовувати їх та визначати порядок використання, здійснювати індивідуально-правове регулювання.
5. Правоохоронна система як цілісна система має наступні властивості: цілісність, структурність, взаємозалежність системи і середовища, ієрархічність, множинність опису. Цілісність означає принципову неможливість зведення властивостей системи до суми властивостей складових її елементів і невиводимість з останніх властивостей цілого, а також залежність кожного елемента, властивості, відношення системи від його місця, функцій всередині цілого. Структурність надає можливість опису системи через встановлення мережі зв'язків, і обумовленість поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки властивостями її структури. Взаємозалежність системи і середовища означає, що ця система формує і виявляє свої властивості в процесі взаємодії із середовищем, під яким у даному разі слід розуміти зовнішні стосовно до конкретної системі об'єкти. Ієрархічність означає, що кожен елемент у свою чергу може розглядатися як інша система, а досліджувана у даному випадку цілісність представляє собою один з компонентів ширшої системи. Множинність опису кожної системи означає, що в силу принципової складності кожної системи її адекватне пізнання вимагає побудови безлічі різних моделей, кожна яких описує лише певний аспект цілого

6. Правоохоронна система – це соціальна об’єктивно-суб’єктивна система, яка включає систему правових засобів, методів та гарантій, які забезпечують охорону суспільних відносин від протиправних посягань, та державні органи, які виконують правоохоронні функції.

7. Аналіз законодавства України та теоретично-методологічних джерел дозволяє виділити наступні ознаки правоохоронного органа:

а. Правоохоронний орган уповноважується законом для здійснення правоохоронної діяльності. Як правило, це спеціальний закон, присвячений завданням організації та діяльності цього органу.

б. Правоохоронний орган здійснює свою діяльність із додержанням встановлених законом правил та процедур. Порушення цих правил працівниками правоохоронних органів тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, матеріальну або кримінальну відповідальність.

в. Правоохоронні органи у своїй діяльності мають право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення. Вказані заходи відрізняються одне від одного у залежності від компетенції органа та тяжкості вчиненого правопорушення.

г. Законні та обґрунтовані рішення, прийняті державними органами, обов’язкові для виконання посадовими особами та громадянами. Невиконання вказаних рішень складає самостійне правопорушення, що тягне за собою додаткову відповідальність.

8. Правоохоронні органи – це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку із додержанням встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції.

1. Захист правоохоронними органами прав людини уявляє собою примусову правову, організаційну, матеріально-правову, процесуальну та іншу діяльність правоохоронних органів, здійснювану законними засобами з метою підтвердження або відновлення оскарженого чи порушеного права людини

10. Відповідність суспільних відносин законам, які існують у державі, визначає законність як ціль діяльності правоохоронної системи.

11. Правопорядок - це система суспільних відносин, у яких поведінка суб'єктів є правомірною; як стан врегулювання соціальних зв'язків, підсумок утілення законності в реальні суспільні відносини. Його основними ознаками є наступні: а) він запланований у нормах права; б) виникає в результаті реалізації даних норм; в) забезпечується державою; г) створює умови для організованості суспільних відносин; д) виступає підсумком законності. Законність і правопорядок співвідносяться в такий спосіб: 1) правопорядок являє собою ціль правового регулювання, саме для його досягнення видаються закони й інші нормативно-правові акти, здійснюється удосконалювання законодавства, приймаються заходи для зміцнення законності; 2) не можна домогтися правопорядку іншими способами, крім удосконалювання правового регулювання і забезпечення законності; 3) зміцнення законності закономірно і неминуче приводить до зміцнення правопорядку; 4) конкретний зміст правопорядку залежить від змісту законності. Додержання прав і свобод громадян, законності та правопорядку складають триєдину мету діяльності правоохоронної системи.

12. З метою забезпечення деполітизації правоохоронних органів та оптимізації кадрових процесів у правоохоронних органах необхідно здійснення наступних заходів: а) чітке закріплення на рівні законів, які регламентують діяльність правоохоронних органів, порядку, процедури та умов призначення і звільнення з посади керівників всіх управлінських ланок; б) з метою забезпечення додержання принципу гласності у діяльності правоохоронної системи проводити обов’язкову трансляцію засідань органів влади, до компетенції яких входить звільнення та призначення на посади керівників правоохоронних органів, їх заступників, керівництва правоохоронних органів в областях та на транспорті, по телебаченню і радіо. При цьому процедура звільнення та призначення на посади відповідних працівників має включати висвітлення причин та мотивів прийняття означених управлінських рішень (із врахуванням вимог Закону України «Про державну таємницю»); в) здійснити поступовий перехід до заміщення всіх начальницьких посад у правоохоронних органах на конкурсних засадах, за умов відкритості і прозорості процедури оцінки кандидатів і чіткого визначення критеріїв такої оцінки.

**2 Зміст правового статусу**

**правоохоронних органів України**

**2.1 Структура правового статусу правоохоронних органів України**

Правоохоронна діяльність є різновидом соціальної діяльності, котрий має свій особливий зміст і виступає необхідною умовою існування і самозбереження України як суверенної держави, її ефективного функціонування і прогресивного розвитку. В основі цієї діяльності лежать національні інтереси України.

Забезпечення правопорядку в Україні, як однієї з провідних сфер діяльності держави, здійснюється переважно за допомогою певної сукупності державних структур, є особливою ділянкою державного управління, однією з функцій держави. Держава у особі органів державної влади здійснює організуючу, цілеспрямовану діяльність з розбудови демократичного суспільства, забезпечення додержання прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин. Органи державної влади здійснюють свої повноваження через структурований механізм, певну організаційну побудову системи органів. Органи, які мають державно-владні повноваження, функціонують з метою впровадження основних напрямків державного розвитку, окреслених у Конституції України. Однією з найважливіших проблем розбудови української держави є проблема формування механізму забезпечення дієвості державних інституцій – органів державної влади.

Правовий статус – це реальність, яка складається з об’єктивних, реально існуючих елементів, визначивши та проаналізувавши які, можна пізнати це явище в цілому. Усвідомивши правовий статус як цілісну систему, серед її структурних елементів можна виділити головні, з’ясувати характер їх взаємозв’язків з іншими елементами. Тобто, застосовуючи системний метод дослідження, можна пізнати поняття “правовий статус” як юридичне явище, відокремити його статичні й динамічні елементи.

З урахуванням сказаного можна зробити висновок, що правовий статус правоохоронних органів відіграє надзвичайно важливу роль у вирішенні завдань побудови в Україні правової соціальної держави.

З урахуванням вищевикладеного, класифікація правових станів суб'єктів права за ступенем конкретизації може виглядати в такий спосіб: загальний правовий статус - відбиває правовий стан абстрактних суб'єктів права одного роду (типу), що виражається в правах і обов'язках, переважно регульованих конституційними нормами; спеціальний правовий статус - відбиває правовий стан абстрактних суб'єктів права одного виду усередині одного роду (типу), що виражається в правах і обов'язках, насамперед регульованих галузевими нормами; правове положення - відбиває правовий стан конкретних суб'єктів права, що виражається як у вже реалізованих, так і в потенційних правах і обов'язках, урегульованих як нормами конституційного права, так і нормами інших галузей права.

За іншою, досить поширеною, класифікацією правових станів (статусів) виділяють конституційний, конституційно-правовий і правовий статуси. В основу даної класифікації покладені критерії галузевої належності джерел і обсягу правового регулювання, інакше - галузева й кількісно-якісна характеристика джерел правового регулювання статусу тих або інших суб'єктів права.

Конституційний статус визначається нормативними характеристиками, закріпленими в Конституції, для суб'єктів правовідносин одного роду (типу) він є загальним. Конституційно-правовий статус ширше по змісту конституційного й містить у собі характеристики, що містяться, крім Конституції, у нормах інших джерел конституційного права. Цей вид статусу враховує видові особливості суб'єктів правовідносин одного роду (типу) і в цьому змісті він є синонімічним спеціальному правовому статусу. Правовий статус характеризується найбільшою широтою параметрів, певної джерелами самих різних галузей права.

У такий спосіб "...виходить свого роду "мотрійка", що складається із трьох розглянутих видів статусів"[180, с.18], причому найбільш загальний обсяг має правовий статус, основу якого становить конституційно-правовий статус, ядро якого, у свою чергу, становить конституційний статус.

З урахуванням означеного можна зробити висновок, що класифікація видів статусу правоохоронних органів України виглядає в такий спосіб: конституційний статус правоохоронних органів, визначений у рамках ч.3 ст.17 Конституції України [2], яка проголошує, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом; конституційно-правовий статус правоохоронних органів відбиває його приналежність до певної групи державних органів, містить у собі групові характеристики, визначені, зокрема, ст.107 та Розділами VII, VIII, ХІІ Основного Закону; правовий статус правоохоронних органів завжди конкретний і доповнює попередні статуси за рахунок поточного законодавства та відомчих нормативно-правових актів.

Іншим фактором, що визначає права і й обов'язки правоохоронного органу, можна назвати нормативно закріплені принципи, на яких базується статус. Формуючи статус ззовні, принципи його правового положення одержують відбиття в елементах статусу, закріплюються в самому статусі. Отже, ще одним важливим передстатусним елементом є принципи поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст.6 Конституції України), верховенства права (ст.8 Конституції України), суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки (ст.17 Конституції України), що визначають не тільки власне статус правоохоронних органів України, але й їх правосуб'єктність.

Що стосується структури правового статусу, те тут немає єдності думок, так само як і із приводу поняття самого статусу.

Наприклад, у структурі правового статусу особистості центральною ланкою виділяють права й обов'язки, і доповнюють громадянством, принципами й гарантіями. З цього приводу існує думка, що власне правовий статус становлять права й обов'язки, громадянство й правоздатність належать скоріше до передстатусних елементів, а відповідальність і гарантії - до постстатусних. Ця точка зору нам уявляється більш перспективною, за винятком того, що відповідальність і гарантії віднесено до постстатусних елементів. Останнє твердження ґрунтується на припущенні про те, що ці елементи з'являються вже в ході реалізації статусу, хоча, на нашу думку, вони вже закладені в структурі статусу як певні обов'язки й права відповідно, і саме тому можуть бути реалізовані.

При дослідженні правового статусу державних органів деякі автори виділяють досить складну структуру, що виглядає в такий спосіб: 1) політична й державно-правова характеристики органа держави; 2) місце різних видів органів у загальнодержавній системі; 3) основи взаємовідносин органів між собою; 4) найважливіші принципи організації й діяльності державних органів; 5) основи компетенції; 6) види правових актів державних органів.

Інші дослідники в структурі правового статусу виділяють наступні елементи: 1) офіційне найменування органу, його атрибути, порядок заснування, структура органу (штатний розклад); 2) мета й завдання органа, його компетенція, правові акти управління; 3) порядок фінансування органа і його характеристика як юридичної особи; 4) підпорядкованість, піднаглядність і відповідальність органа, а також гарантії його діяльності [183, с. 6–12].

З огляду на вищеозначене уявляється доцільним запропонувати структуру правового статусу правоохоронних органів України, яка складається з наступних блоків: 1) функціонально-цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний (компетенція); 4) піднаглядність і відповідальність правоохоронного органа, а також гарантії його діяльності.

Першим елементом правового статусу правоохоронного органу є його мета, завдання й функції, закріплені юридично. Мету у цьому випадку можна розуміти як забезпечення певної соціальної потреби, що у нормативно-правовій базі, яка регламентує діяльність правоохоронного органу, конкретизується в переліку завдань і виконуваних функцій. Мета діяльності правоохоронного органу детермінується метою діяльності правоохоронної системи, якою, як було доведено нами у підрозділі 1.2, є додержання прав і свобод громадян, законності та правопорядку. Однак, аналізуючи надбання теорії управління, необхідно зазначити, що ефективність діяльності будь-якої організації у значній мірі залежить від наявності конкретної мети, яку ні в якій мірі не можна ототожнювати із завданнями, які є засобами досягнення вказаної мети. На важливість наявності, а також доступності та зрозумілості для кожного члена організації мети її діяльності вказувало багато фахівців теорії управління [189; 190; 191 та ін.]. Водночас, беручи до уваги індивідуальність мети створення кожного правоохоронного органу, вважати загальну для всієї правоохоронної системи мету, визначення якої було обґрунтовано нами вище, одночасно метою кожного правоохоронного органу, було б некоректним, оскільки тоді не було б потреби в окремому існуванні суду, прокуратури, органів внутрішніх справ, інших правоохоронних органів, а їх завдання та функції реалізовувалися б однією певною структурою, на зразок Міністерства любові у відомій антиутопії Дж.Оруелла «1984» [192]. Проте, як свідчить логіка державного будівництва в різних країнах, саме завдяки існуванню розгалуженої системи правоохоронних органів можна досягти визначеної в конституціях цілі – побудувати демократичну правову державу, в якій кожен правоохоронний орган завдяки існуванню своєї індивідуальної мети виступає невід’ємним елементом системи противаг та стримувань, на якій, власне, і будується будь-яка демократія. Відсутність же законодавчого закріплення мети діяльності правоохоронних органів сьогодні, на нашу думку, сприяє її дозвільному тлумаченню з боку посадовців, створюючи чисельні колізії правозастосовної практики та знижуючи ефективність діяльності правоохоронців.

Означене обумовлює необхідність визначення і законодавчого закріплення мети діяльності кожного правоохоронного органу в Україні, однак більш детально дане питання буде розглянуто нижче, під час аналізу змісту правового статусу останніх.

Переходячи до аналізу завдань як елементу функціонально-цільового блоку правового статусу правоохоронних органів, варто навести думку В.Я.Малиновського, який вважає, що, оскільки мета є ідеальним прогнозуванням результату управлінської праці, то саме визначення завдання і є першим кроком у досягненні мети. [187, с.149]. Зазначимо, що, згідно існуючому в адміністративному праві підходу, всі завдання, які ставляться перед структурними одиницями державного механізму, можна об'єднати в три групи: 1) виробничі, що конкретизують ту мету, заради якої вона створена (випускати продукцію, учити, лікувати, контролювати й т.д. ); 2) економіко-екологічні, закріпляючі обов'язки дбайливо використовувати природні й інші ресурси, забезпечувати охорону навколишнього середовища й державного майна; 3) соціальні, що націлюють на турботу про колектив працівників і його членів, створення сприятливих умов для трудової діяльності, організацію культурно-побутового обслуговування, поліпшення матеріального добробуту своїх робітників, службовців і їхніх родин [188, с.27] .

Природним посередником між завданням і метою виступає функція управління як практична діяльність у реалізації поставлених цілей. На основі такої констатації можна визначити цю наукову категорію З метою уніфікації термінів, що використовуються в науковому обігу, функції систематизують за найбільш узагальнюючим критерієм за цільовою орієнтацією на забезпечення потреб, притаманних будь-якому об'єкту управління. Для цього всі функції розподіляють на групи, що спрямовані на забезпечення керованих об'єктів: 1) цілеспрямованою інформацією - це прогнозування, планування та ін.; 2) необхідними для нормальної діяльності та розвитку ресурсами - фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення тощо; 3) впорядкованості, узгодженості в їхній діяльності - керівництво, координація, організація, регулювання, контроль та ін.; 4) зусиллями щодо їх організаційного утворення та наступного вдосконалення в органічному поєднанні з такими самими заходами відносно самих керуючих суб'єктів організаційне проектування, функціональне моделювання, організаційний розвиток та ін. [193, с.102].

У практичній управлінській діяльності в правоохоронних органах названі групи функцій, що характеризують найбільш універсальні напрямки діяльності апарату управління, тісно взаємопов'язані і є притаманними кожній ланці управління. Таким чином, вони проявляються як конкретні функції органів управління.

**2.2 Класифікація правоохоронних органів України**

Побудова в Україні правової держави, пріоритетність захисту прав і свобод людини обумовлює необхідність вироблення нового підходу до класифікації правоохоронних органів. І її підставами мають бути не функції, які вторинні, похідні від мети діяльності певного органу, а саме мета, соціальне призначення певної державної інституції. Процес реформування правоохоронних органів передбачає чітке визначення компетенції усунення паралелізму в діяльності різних правоохоронних підсистем, існуючого дисбалансу повноважень та відповідальності у цій сфері між гілками влади, організації їх діяльності відповідно до змін, які відбулися у суспільстві, спробу впровадження європейських стандартів, нової системи оцінки ефективної роботи, раціоналізації як окремих служб, так і підрозділів. Послідовно впроваджені зміни дозволять отримати замість політизованих силових структур репресивного типу дійсно демократизовані правоохоронні органи, що діятимуть в умовах цивільного демократичного контролю, основною метою яких буде захист прав та свобод людини. При цьому правопорядок в державі буде ґрунтуватися на принципах верховенства права і гарантуватися ефективною системою судочинства. Додамо, що саме цей паралелізм у виконанні правоохоронних функцій є однією з причин недостатньо високої ефективності діяльності правоохоронних органів, оскільки він сприяє розпорошенню людських, матеріальних та фінансово-економічних ресурсів.

Отже, побудова класифікації правоохоронних органів України має відбуватися на підставі аналізу їх соціального призначення, мети діяльності, місця в державному механізмі на підставі обмеження можливостей втручання держави в реалізацію прав і свобод людини, громадянина, конституційних прав. Саме це положення має бути покладене в основу Концепції реформування правоохоронної системи України.

Таким чином, виходячи із соціального призначення та мети діяльності, до правоохоронних органів України мають бути віднесені: органи суду, прокуратура, органи внутрішніх справ, Служба безпеки України, митні органи, податкова міліція і Уповноважений Верховної Ради з прав людини.

**2.3 Правовий статус працівників правоохоронних органів України**

Аналізуючи правовий статус правоохоронних органів України, не можна обійти увагою питання правового статусу їх працівників, професійна діяльність яких пов’язана із захистом прав та свобод громадян, встановленням законності та правопорядку в нашій державі.

Таким чином, слід виділити два напрями, пов’язані з визначенням та врегулюванням прав як елементу правового статусу посадової особи:

1. права, які сприяють безпосередньому виконанню службових обов’язків;
2. права, які забезпечують виконання службовцем свого правового статусу та його правову захищеність.

До першого виду прав державного службовця належать юридичні можливості, які забезпечують користування правами і свободами, гарантованими Конституцією України і законами України.

Державним службовцям для успішного здійснення службової діяльності надаються особливі права, тобто службові права, які відрізняються від суб’єктивних громадянських прав державних службовців за своїми цілями та складом.

До таких прав слід відносити:

1. Право на участь у розгляді питань і прийняття в межах своїх повноважень рішень. Необхідність надання цього права об’єктивно витікає з обов’язку державного службовця працювати сумлінно та чесно. Тому кожний державний службовець має право брати участь в обговоренні і прийнятті рішення з питань діяльності державного органу в цілому або його підрозділів, виступати з обґрунтованою критикою неправильних дій інших державних службовців або керівників, вносити відповідні пропозиції. Державний службовець також бере участь у процедурі прийняття індивідуальних рішень.

2. Право одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції. Це право передбачає можливість відвідання підприємств, установ та організацій. Особливо проявляється необхідність у праві відвідання закладів, коли мова заходить про отримання довідки, поради, збір матеріалів про стан справ на відповідних дільницях, розбір скарг, заяв та інше.

3. Право на поважання особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе (державних службовців) з боку керівників, співробітників і громадян. Державні службовці мають право претендувати як на створення належних умов для праці, так і на надання службових місць та необхідного обладнання, на уважне ставлення до себе з боку керівників. Це право визначається завданнями співробітництва державних службовців, як у відносинах підлеглого до керівника, так і у ставленні керівника до підлеглого. Воно пов’язане зі створенням сприятливого психологічного клімату в державному органі, що має вплинути на ефективність управлінської праці.

4. Право ознайомлення з документами, які визначають його права й обов’язки за займаною посадою державної служби, критерії оцінки якості роботи та умови просування по службі, а також організаційно-технічні умови, необхідні для виконання ним службових обов’язків.

Якість виконання державної посади є не тільки визначальною в оцінці службової діяльності і заохоченні державного службовця, але й основною умовою його просування по службі.

5. Слід окремо зупинитись на праві державного службовця на організаційно-технічні умови, які необхідні для виконання ним посадових обов’язків. Тут мається на увазі право державного службовця на створення безпечних та здорових умов праці в нормальній соціально-психологічній обстановці згідно з нормативами, які встановлені чинним законодавством, і з урахуванням специфічних особливостей управлінської праці.

6. Право на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов’язків, право на участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії.

Участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії означає те, що державним службовцям надається право на участь, зі своєї ініціативи, у конкурсі на заміщення вакантної державної посади державної служби. Державний службовець має право брати участь у конкурсі на заміщення вакантної державної посади незалежно від того, яку посаду він займає на момент його проведення.

До другого виду прав державного службовця належать:

1. Право на ознайомлення з матеріалами своєї особової справи, відгуками про свою діяльність та іншими документами до внесення їх в особову справу, а в необхідних випадках – давати особисті пояснення. Державний службовець має право вивчати свою особову справу повно та всебічно, робити для себе записи та знімати копії документів, вимагати прилучення до справи своїх пояснень.
2. Право вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри, право на звернення державного службовця до відповідних державних органів або до суду для вирішення суперечок, пов’язаних з державною службою, у тому числі з питань проведення атестації, її результатів, змісту виданих характеристик, прийому на державну службу, її проходження, реалізації прав державного службовця, переводу на іншу державну посаду державної служби, дисциплінарної відповідальності державного службовця, звільнення з державної служби і т.п.

Окрім прав державного службовця слід приділити особливу увагу обов’язкам посадової особи (як складовому елементу правового статусу), які характеризують сутність його службової діяльності, оскільки за своєю сутністю посада створюється насамперед для виконання обов’язків по службі. Тому державний орган від імені держави приймає на роботу громадянина, головним чином, з метою покладання на нього відповідних посадових обов’язків.

На наш погляд, сутність цих основних обов’язків полягає у наступному.

1) Сумлінне виконання своїх службових обов’язків, ініціатива і творчість у роботі.

Обов’язок державного службовця здійснювати повноваження нерозривно пов’язаний з іншою вимогою – додержання встановленого в державному органі розпорядку, тобто встановленого режиму службового часу, порядку виконання обов’язків тощо.

2) Недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина.

3. Безпосереднє виконання покладених на них службових обов’язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників.

4. Постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення рівня професійної кваліфікації.

Збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов’язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно із законодавством не підлягає розголошенню.

В правопорушенні, як загальній підставі юридичної відповідальності державних службовців правоохоронних органів, необхідно виділяти фактичний і юридичний аспекти. Останній полягає безпосередньо в юридично закріплених вимогах, шаблонах, моделях поведінки особового складу цих органів, попереджуючих суспільно та службово протиправну дію (бездіяльність). Відповідно, фактичний аспект правопорушення – це сама поведінка, дія державних службовців правоохоронних органів, в наслідок якої відбулося порушення, недотримання спеціально-встановлених для даної категорії працівників вимог у вигляді обов’язків або обмежень.

**3 Особливості правового статусу органів правоохоронної системи України**

**3.1 Правовий статус суду та прокуратури**

У складному процесі зміцнення української державності особливе місце приділяється судовій системі. У Конституції України закріплено загальний демократичний принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, встановлено гарантії незалежного правосуддя і недоторканності суддів, визначено основні напрями реформування судово-правової системи й засади судочинства [2]. На якісно новий рівень піднялася судова влада з прийняттям Закону України «Про судоустрій України», нових кодексів: Кримінального, Цивільного, Цивільного процесуального, Митного, Сімейного, Земельного, Кодексу адміністративного судочинства, інших законів, якими визначено новий порядок апеляційного та касаційного оскарження судових рішень. Утворено Вищий господарський суд, Вищу раду юстиції, Державну судову адміністрацію України, розпочато розбудову системи адміністративних судів, запроваджено нові принципи призначення та обрання суддів, призначення їх на адміністративні посади. Реформовані також кваліфікаційні комісії суддів, нового статусу набуло суддівське самоврядування, вжито інші заходи, спрямовані на створення в Україні самостійного, неупередженого, справедливого й авторитетного суду.

Судову систему України складають суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України, який є єдиним органом конституційної юрисдикції. Суди загальної юрисдикції утворюють єдину систему судів, яка складається із загальних і спеціальних судів.

Характерними ознаками судової системи України є її пристосованість до адміністративно-територіального устрою, різні рівні провадження, стабільність і єдність.

Єдність судової системи зумовлено метою та завданнями організації і діяльності судових органів, єдиними засадами судочинства для всіх ланок судової системи, незалежністю суддів у відправленні судочинства, обов'язковістю для всіх суддів правил судочинства, визначених законом, забезпеченням Верховним Судом України однакового застосування законів судами загальної юрисдикції, обов'язковістю виконання на всій території України судових рішень, фінансуванням судів виключно з Державного бюджету України та вирішенням питань внутрішньої діяльності судів органами суддівського самоврядування.

Відповідно до ст. 125 Конституції України та ч. 2 ст. 18 Закону "Про судоустрій України" до системи судів загальної юрисдикції належать: місцеві суди, апеляційні суди, Апеляційний суд України, Касаційний суд України, вищі спеціалізовані суди, Верховний Суд України. Щодо Касаційного суду України, то, як вже згадувалося, згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 11 грудня 2003 року Закон "Про судоустрій України" в частині утворення такого судового органу визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

Суди загальної юрисдикції утворює й ліквідує Президент України відповідно до Закону "Про судоустрій України" за поданням Міністра юстиції України, погодженим із Головою Верховного Суду України або головою відповідного вищого спеціалізованого суду. Підставами для утворення чи ліквідації є зміна адміністративно-територіального устрою, передислокація військ або реорганізація Збройних Сил України.

Всі суди України є юридичними особами, мають печатку із зображенням Державного герба України й своїм найменуванням

Розглядаючи компетенцію судів України, необхідно зазначити, що відповідно до адміністративно-територіального устрою судову систему України поділено на ланки. Поняття "ланка судової системи" пов'язане з компетенцією кожного конкретного судового органу. Суди, які належать до певної ланки судової системи, мають однакову предметну компетенцію, ті самі функції і здебільшого розташовані в межах територіальних одиниць, прирівняних одна до одної за адміністративним поділом.

Судова система загальних судів складається з трьох ланок:

1) місцеві суди району, району в місті, міськрайонні, військові суди гарнізонів;

2) апеляційні суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; апеляційні військові суди регіонів і Військово-Морських Сил; Апеляційний суд України;

3) Верховний Суд України.

Господарські та адміністративні суди є спеціалізованими судами в системі судів загальної юрисдикції. Система господарських судів складається з чотирьох ланок:

1) місцеві господарські суди;

2) апеляційні господарські суди;

3) Вищий господарський суд;

4) Верховний Суд України (Судова палата у господарських справах).

Завданням господарських судів є:

- захист прав і охоронюваних законом інтересів учасників господарських правовідносин;

- сприяння зміцненню законності в сфері господарських відносин;

- внесення пропозицій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання господарської діяльності.

Господарські суди сприяють зміцненню законності й протидіють проявам злочинності в економічній сфері. З цією метою постійно направляють окремі ухвали на адресу керівників підприємств, установ і організацій, у діяльності яких виявлено недоліки, а також повідомлення до органів прокуратури та внутрішніх справ. Щороку майже на 50% збільшується кількість звернень суб'єктів господарювання за захистом своїх порушених прав та інтересів.

Діяльність господарських судів ґрунтується на засадах:

- законності;

- незалежності, в тому числі й від органів законодавчої та виконавчої влади, і підкорення лише законові;

- рівності всіх учасників процесу перед законом і господарським судом;

- гласності та відкритого розгляду справ, за винятком випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної та комерційної таємниці або за наявності обґрунтованих заперечень однієї зі сторін;

- обов'язковості виконання рішень, ухвал, постанов господарського суду;

- змагальності сторін і свободи в наданні ними господарському суду своїх доказів і в доведенні перед судом їхньої переконливості;

- повного фіксування судового процесу технічними засобами в порядку, встановленому законом;

- забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень господарського суду, крім випадків, установлених законом.

Господарські суди є юридичними особами, мають самостійний кошторис, поточний, а за потреби - й інші рахунки в установах банку, печатку із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням.

Працівники апарату господарських судів є державними службовцями, на яких поширено дію Закону України "Про державну службу". Фінансування господарських судів здійснюють за рахунок Державного бюджету України. Розмір асигнувань на утримання господарських судів затверджує Верховна Рада України за поданням Голови Вищого господарського суду України.

**3.2 Правовий статус органів внутрішніх справ та Служби безпеки України**

Організаційно-функціональна побудова міліції базується на принципах територіальності і спеціалізації. Міліція України є складовою частиною органів внутрішніх справ України, очолюваних Міністерством внутрішніх справ України. Структуру міліції України (згідно ст. 7 Закону України “Про міліцію”) складають підрозділи кримінальної міліції, міліції громадської безпеки, місцевої міліції, транспортної міліції, державної автомобільної інспекції, міліції охорони, спеціальної міліції [212].

Відповідно до ст. 2 Закону, основними завданнями міліції є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов’язків.

Законом визначається, що правовою основою діяльності міліції є: Конституція України, згаданий Закон, інші законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України, Загальна декларація прав людини, міжнародні правові норми, ратифіковані у встановленому порядку.

У сучасному законодавстві України систематизуючими нормативними актами щодо прямого регулювання боротьби з організованою злочинністю та корупцією, як установи публічного права, можна вважати закони України від 30 червня 1993 р. “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю та від 5 жовтня 1995 р. “Про боротьбу з корупцією”.

Основними завданнями цього Закону є: створення загальних правових і організаційних засад у сфері боротьби з організованою злочинністю, сприяння її попередженню та ліквідації; визначення системи державних органів, що ведуть боротьбу з організованою злочинністю та їх взаємовідносин; встановлення повноважень спеціальних державних органів по боротьбі з організованою злочинністю та спеціальних заходів, що здійснюються ними; встановлення обов’язків інших державних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю; правове забезпечення фінансових, матеріально-технічних та інших умов, необхідних для боротьби з організованою злочинністю; забезпечення гарантій прав громадян і юридичних осіб під час здійснення заходів боротьби з організованою злочинністю.

Правовими засадами розбудови та діяльності органів внутрішніх справ є також укази Президента України. Президент України своїм Указом від 17 жовтня 2000 р. № 1138/2000 затвердив Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Згідно з цим Положенням основними завданнями МВС України є: організація і координація діяльності органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки; участь у розробці та реалізації державної політики щодо боротьби із злочинністю; забезпечення запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшуку осіб, які вчинили злочини, вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень; організація охорони та оборони внутрішніми військами особливо важливих державних об’єктів; забезпечення реалізації державної політики з питань громадянства; забезпечення проведення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи; організація роботи, пов’язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху; здійснення на договірних засадах охорони майна усіх форм власності; визначення основних напрямів удосконалення роботи органів внутрішніх справ, надання їм організаційно-методичної та практичної допомоги; забезпечення додержання законності в діяльності осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, працівників і військовослужбовців системи Міністерства; підготовка органів внутрішніх справ та внутрішніх військ для інтеграції України до Європейського Союзу.

Можна зробити висновок, що правовою основою діяльності органів внутрішніх справ України є: Конституція України, закони України, постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, відомчі нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України, рішення місцевих органів державної виконавчої влади, представницьких органів та органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їх компетенції, міжнародні правові норми, ратифіковані у встановленому порядку.

Особливість правового статусу органів внутрішніх справ у системі правоохоронних органів зумовлюється обсягом і складністю їх компетенції при здійсненні правоохоронної діяльності, а також тим, що на них покладається основний тягар боротьби зі злочинністю та роботи з профілактики й запобігання злочинам з метою реалізації єдиної державної політики боротьби зі злочинністю, яка є складовою внутрішньої політики суверенної і незалежної України. Крім того, органи внутрішніх справ найчисленніші серед правоохоронних органів України.

Відповідно до внутрішньої сфери діяльності держави основними завданнями органів внутрішніх справ є:

* забезпечення охорони громадського порядку і громадської безпеки;
* розкриття та розслідування злочинів, розшук злочинців;
* забезпечення безпеки дорожнього руху;
* охорона прав, свобод і законних інтересів особи, підприємств, установ та інших організацій від протиправних посягань незалежно від форм власності;
* участь у розробці та реалізації державної політики боротьби зі злочинністю;
* визначення основних напрямків удосконалення роботи органів внутрішніх справ.

Реалізації поставлених завдань здійснюється у межах функцій органів внутрішніх справ. Під функціями слід розуміти основні напрямки діяльності органів внутрішніх справ у процесі вирішення поставлених перед ними завдань, тобто функції органу внутрішніх справ охоплюють собою сукупність методів, способів, прийомів, дій, за допомогою яких виконуються завдання і досягаються цілі, що ставляться перед органами внутрішніх справ. Кожна з функцій органів внутрішніх справ конкретизується у функціях його структурних підрозділів, а функції структурних підрозділів розподіляються у формі функціональних обов'язків кожного окремого працівника підрозділу. Таким чином, функції органів внутрішніх справ проявляються і реалізуються в повсякденній діяльності органу в цілому, окремих його підрозділів і працівників при виконанні поставлених перед ними завдань. Сукупність функцій усіх підрозділів апарату управління органів внутрішніх справ становить їх функціональну структуру. Функції органів внутрішніх справ за значенням завдань, для виконання яких вони здійснюються, можна поділити на три групи: основні, забезпечувальні і функції загального керівництв

До основних функцій (напрямків діяльності) органів внутрішніх справ належать:

* гарантування особистої безпеки особи, захист її прав, свобод і законних інтересів, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань;
* організація та забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки;
* організація та забезпечення безпеки дорожнього руху в містах та інших населених пунктах, а також на магістральних шляхах;
* здійснення оперативно-розшукової діяльності;
* проведення дізнання та попереднього слідства у кримінальних справах, що належать до їх компетенції;
* профілактика правопорушень;
* дозвільно-ліцензійна діяльність;
* нагляд за особами з антисоціальною поведінкою, які перебувають на обліку;
* нагляд і контроль за додержанням правил перевезень екологічно небезпечних вантажів;
* захист власності від злочинних посягань.

На міліцію також покладається обов'язок надання соціальної та правової допомоги населенню та сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них завдань.

Переходячи до висвітлення правового статусу Служби безпеки України, зазначимо, що це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. Служба безпеки України підпорядкована Президенту України і підконтрольна Верховній Раді України (ст. 1 Закону України "Про Службу безпеки України") [199].

На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції 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, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань Служби безпеки України також входить 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 [199].

Діяльність Служби безпеки України, її органів і співробітників грунтується на засадах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності та відповідальності перед народом України. В оперативно-службовій діяльності Служба безпеки України дотримується принципів поєднання єдиноначальності і колегіальності, гласності і конспірації.

Діяльність Служби безпеки України здійснюється на основі дотримання прав і свобод людини. Органи і співробітники Служби безпеки України повинні поважати гідність людини і виявляти до неї гуманне ставлення, не допускати розголошення відомостей про особисте життя людини. У виняткових випадках з метою припинення та розкриття державних злочинів окремі права та свободи особи можуть бути тимчасово обмежені у порядку і межах, визначених Конституцією та законами України. Неправомірне обмеження законних прав та свобод людини є неприпустимим і тягне за собою відповідальність згідно з законодавством.

Систему Служби безпеки України складають Центральне управління Служби безпеки України, підпорядковані йому регіональні органи, Служба безпеки Республіки Крим, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби безпеки України. Організаційна структура Служби безпеки України визначається Президентом України.

Служба безпеки України відповідно до своїх основних завдань зобов'язана:

1) здійснювати інформаційно-аналітичну роботу в інтересах ефективного проведення органами державної влади та управління України внутрішньої і зовнішньої діяльності, вирішення проблем оборони, соціально-економічного будівництва, науково-технічного прогресу, екології та інших питань, пов'язаних з національною безпекою України;

1-1) здійснює розвідувальну діяльність відповідно до закону;

2) здійснювати заходи контррозвідувального забезпечення дипломатичних представництв, консульських та інших державних установ, а також заходи, пов'язані з охороною державних інтересів у сфері зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності, безпекою громадян України за кордоном;

3) виявляти, припиняти та розкривати злочини, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції Служби безпеки України; проводити дізнання і слідство у цих справах; розшукувати осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням зазначених злочинів;

4) здійснювати контррозвідувальні заходи з метою попередження, виявлення, припинення і розкриття будь-яких форм розвідувально-підривної діяльності проти України;

5) забезпечувати захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності України від протиправних посягань з боку окремих осіб та їх об'єднань;

6) здійснювати контррозвідувальне забезпечення оборонного комплексу, Збройних Сил України, інших військових формувань, дислокованих на території України, енергетики, транспорту, зв'язку, а також важливих об'єктів інших галузей господарства;

7) брати участь у розробці і здійсненні відповідно до Закону України "Про державну таємницю" та інших актів законодавства заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці та конфіденційної інформації, що є власністю держави, сприяти у порядку, передбаченому законодавством, підприємствам, установам, організаціям та підприємцям у збереженні комерційної таємниці, розголошення якої може завдати шкоди життєво важливим інтересам України;

8) здійснювати відповідно до законодавства профілактику правопорушень у сфері державної безпеки;

9) у межах визначеної законодавством компетенції забезпечувати захист особистої безпеки громадян і осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у разі надходження від них, членів їх сімей та близьких родичів заяви, звернення керівника відповідного державного органу чи отримання оперативної та іншої інформації про наявність загрози їх життю, здоров'ю, житлу чи майну; брати участь у реабілітації і поновленні прав незаконно репресованих осіб;

10) сприяти Державній прикордонній службі України в охороні державного кордону України;

11) сприяти забезпеченню режиму воєнного та надзвичайного стану в разі їх оголошення, а також ліквідації наслідків стихійного лиха, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних ситуацій;

12) подавати наявними силами і засобами, в тому числі і технічними, допомогу органам внутрішніх справ, іншим правоохоронним органам у боротьбі із злочинністю;

13) брати участь у розробці заходів і вирішенні питань, що стосуються в'їзду в Україну та виїзду за кордон, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, прикордонного режиму і митних правил;

14) забезпечувати засекреченим і шифрованим зв'язком державні органи України і посадових осіб відповідно до переліку, який встановлюється Кабінетом Міністрів України, здійснювати заходи щодо криптографічного та технічного захисту секретної інформації;

15) проводити наукові дослідження і дослідно-конструкторські роботи, впроваджувати їх результати в практику діяльності Служби безпеки України;

16) виконувати за дорученням Верховної Ради України або Президента України інші завдання, безпосередньо спрямовані на забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави;

17) брати участь у розробленні та здійсненні заходів щодо фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, а також у проведенні спеціальної перевірки щодо допуску до особливих робіт.

Контроль за діяльністю Служби безпеки України здійснюється Президентом України та уповноваженими ним державними органами. Постійний контроль за дотриманням конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності та діяльності у сфері охорони державної таємниці органів і підрозділів Служби безпеки України, а також контроль за відповідністю виданих Службою безпеки України положень, наказів, розпоряджень, інструкцій і вказівок Конституції і законам України здійснюється спеціально призначеними Президентом України посадовими особами. Повноваження цих посадових осіб та правові гарантії їх діяльності визначаються Положенням, яке затверджується Президентом України.

**3.3 Правовий статус податкової міліції та митної служби**

Відповідно до ст.1 Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про Державну податкову службу в Україні” від 5 лютого 1998 р. податкова міліція представлена у вигляді сукупності спеціальних підрозділів по боротьбі з податковими правопорушеннями, які в обов’язковому порядку діють у складі кожного з органів податкової служби. Це такі як: Головне управління податкової міліції (ГУ ПМ), Слідче управління податкової міліції (СУ ПМ) та Управління по боротьбі з корупцією (УпБзК) в органах податкової служби ДПА України. Разом з тим, вони є самостійними структурними підрозділами, які об’єднуються під керівництвом спільного начальника - начальника податкової міліції України лише на рівні ДПА України. Начальник податкової міліції України є першим заступником Голови ДПА України, а начальники податкових міліцій на місцях є заступниками керівників відповідних місцевих органів податкової служби. З цього слідує, що податкова міліція є лише загальною спільною назвою всіх підрозділів по боротьбі з податковими правопорушеннями. Податкова міліція - це одна з форм виявлення змісту, завдань, функцій, компетенції, тобто державно-правової природи даних підрозділів.

Існувати і здійснювати свої повноваження податкова міліція в змозі лише у складі органів податкової служби, як їх невід’ємна і органічна складова, вона не має відособленого від органів податкової служби майна, рахунків у банку, права самостійно вступати у правові зносини з державними установами, підрозділами і організаціями, набувати і здійснювати від свого імені майнові права, нести відповідальність за своїми зобов’язаннями чи бути позивачем і відповідачем у судах. В разі порушення працівниками податкової міліції прав і законних інтересів громадянина обов’язок прийняти міри до поновлення цих прав, відшкодувати заподіяну матеріальну шкоду, на вимогу громадянина публічно вибачитися покладається на відповідний орган податкової служби. З наведеного слідує, що правосуб’єктність органів податкової міліції у сфері цивільно-правових відносин є досить обмеженою або ж можна ставити питання про її відсутність взагалі як такої. Як відомо, для колективних суб’єктів саме адміністративна правосуб’єктність є первісною і передумовою для виникнення інших видів галузевої правосуб’єктності.

В той же час, для теорії і практики функціонування суб’єктів виконавчої влади правовий статус податкової міліції вносить незвичну відмінність цих органів від традиційних суб’єктів з адміністративно примусовими повноваженнями у фінансовій сфері. Зокрема, це пов’язано з метою створення податкової міліції. Адже законодавчо визначено, що органи податкової міліції мають статус спеціальних підрозділів. З цього слідує, що податкова міліція призначена виключно для якогось спеціального використання, для виконання якихось спеціальних завдань.

За своєю сутністю завдання податкової міліції є тими цілями, досягнення яких вона покликана добиватися всією своєю діяльністю, а їх законодавче закріплення надає їм юридичної сили.

В той же час, можна помітити, що за досягненням поставлених цілей податкова міліція має завдання різного спрямування: зовнішнього - виконання яких пов’язане з впливом на об’єкти контролю, що знаходяться за межами системи органів податкової служби та внутрішнього - спрямовані на забезпечення внутрісистемного режиму функціонування.

З аналізу покладених завдань можна зробити висновок, що основним призначенням податкової міліції є боротьба з податковими правопорушеннями і, що не менш важливо, також здійснення комплексу заходів забезпечуючого характеру для ефективного виконання завдань, які стоять перед органами податкової служби в цілому.

Органи податкової міліції мають ряд повноважень, які характеризують їх не тільки як органічну частину місцевих органів податкової служби, а й як самостійні органи, наділені власною спеціальною компетенцією, яка знаходиться в тісному функціональному зв’язку з компетенцією органів податкової служби.

Порівняння податкової міліції з іншими підрозділами місцевих органів податкової служби, як з точки зору питомої ваги правоохоронної діяльності у загальному обсягу їх діяльності, так і з точки зору ролі правоохоронної діяльності у їх соціальному призначенні, дає підстави зробити висновок, що податкова міліція відноситься до такого виду правоохоронних органів, для яких правоохоронна діяльність є як способом існування, так і формою вираження їх соціального призначення. В свою чергу визначає податкову міліцію, як одного з найактивніших суб’єктів загальнодержавної системи боротьби зі злочинністю, своєрідною реакцією держави на ріст тіньової економіки, зокрема правопорушень у сфері оподаткування.

Першим нормативним актом, який врегулював діяльність митниць і започаткував розбудову митної системи, був Закон Української РСР від 25 червня 1991 р. "Про митну справу в Україні". Він відігравав важливу роль у розвитку митного законодавства нашої держави і дав поштовх до прийняття на його основі низки нормативно-правових актів з регулювання митної діяльності і був актуальним аж до прийняття у липні 2002 р. нового Митного кодексу України. Вказаний Закон передбачав двохланкову митну систему, яка включала Державний митний комітет та митниці і інші митні установи України.

Сьогодні митні органи забезпечують контроль більш як на 8 тисячах кілометрів митного кордону. У складі Держмитслужби діють 52 митниці, 138 митних постів, 257 пунктів пропуску, в тому числі 134 автомобільних, 43 залізничних, 41 морських та річкових, 39 авіаційних.

**3.4 Правовий статус Уповноваженого Верховної Ради з прав людини**

Одним із ключових факторів створення гарантій демократичного розвитку суспільства та реалізації принципу визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю є інститут омбудсмана. Його запровадження – це важливий крок у напрямку інституціоналізації демократичних процесів у соціально-політичному житті будь-якої країни. Особлива потреба в цьому правозахисному інституті виникає тоді, коли органи державної влади не в змозі забезпечити потрібний рівень вирішення покладених на них завдань, що зумовлює необхідність у додаткових механізмах захисту прав людини. Існує гостра потреба в комплексному аналізі актуальних проблем теорії та практики функціонування інституту омбудсмана, еволюції його становлення, виробленні цілісної, завершеної концепції його правової природи в аспекті функціонування правоохоронної системи України.

У цілому омбудсман розуміється як гідна довіри незалежна особа, уповноважена парламентом на охорону прав окремих громадян і здійснююча опосередкований парламентський контроль у формі комплексного нагляду за всіма державними посадами, але без права зміни прийнятих ними рішень.

У світовій практиці відомі три моделі інституту омбудсмана, які розрізняються його місцем у державно-правовій системі, порядком його призначення, підпорядкованістю (підзвітністю) тієї або іншої галузі влади або відсутністю такої тощо:

1. Виконавчий омбудсман. Він є органом виконавчої влади, призначається урядом або президентом, йому підконтрольний і підзвітний. Цей варіант не набув широкого розповсюдження. Він існує у Франції (Медіатор), і призначається Радою Міністрів. Також схожий інститут діє в деяких штатах США.

2. Незалежний омбудсман. Він являє собою особливу й самостійну галузь влади, рівень якої відповідає рівню законодавчої, виконавчої й судової влади. При цьому він може бути призначений президентом або парламентом, але після призначення не підкоряється органу, що його призначив. Така модель омбудсмана існує в Португалії (Проведор юстиції), Намібії й Нідерландах.

3. Парламентський омбудсман. Він перебуває в системі законодавчої галузі влади, призначається (обирається) парламентом і підзвітний (або підконтрольний) йому. Він виступає як орган парламенту, але має широкі повноваження, що надають йому певну самостійність і незалежність від самого парламенту. Основним напрямком діяльності класичного парламентського омбудсмана є контроль над діяльністю адміністрації та її посадових осіб (на відміну від двох інших моделей, у яких його контроль поширюється як на виконавчу, так і на законодавчу владу).

У більшості країн, де існує інститут омбудсмана, він належить саме парламентській моделі. Це природно, оскільки історично омбудсман – породження парламентської системи. Він виник саме як орган парламентського контролю над адміністрацією, як результат боротьби парламенту (тобто представників народу) за права і свободи людини й громадянина, проголошені конституцією. Парламентська модель більш органічна не тільки з погляду історії, але й у сучасному контексті, оскільки основні порушення прав громадян, як свідчать чисельні публікації у засобах масової інформації, мають місце при їхніх взаєминах із виконавчими органами державної влади. Світова практика показує, що саме чиновники винні в більшій частині порушень цивільних прав і свобод.

Інститут омбудсмана в правових системах цивілізованих країн миру справедливо вважається важливим механізмом захисту прав людини й зміцнення законності в діяльності державних органів. Широкі наглядові функції за діяльністю апарата й посадових осіб всіх рівнів, якими наділений омбудсман з метою захисту прав і законних інтересів громадян, визначають його високий авторитет і широке визнання громадськістю. Це пов'язано із багатьма демократичними рисами, що характеризують його і забезпечують ефективність його діяльності: незалежним положенням у системі державних органів; незмінюваністю протягом усього строку повноважень парламенту, яким він призначається; правом законодавчої ініціативи; відкритістю й доступністю для всіх громадян, що відчувають потребу у захисті своїх прав і свобод; відсутністю формалізованих процедур розгляду скарг; безкоштовністю надання громадянам допомоги тощо. Всі ці принципи й процедури, на яких ґрунтується діяльність омбудсмана, мають особливе значення для виконання їм функції захисту прав і свобод людини від зловживань і сваволі з боку державного апарата й посадових осіб.

Діяльність омбудсмана дозволяє усунути існуючі суперечності між державою і громадянським суспільством, легітимізувати владу, гарантувати громадянам право на “належне управління” з боку державно-владних структур шляхом дотримання ними не тільки “букви закону”, але й “духу юридичних норм”, правил адміністративної етики. Саме ця обставина, а також легкодоступність омбудсмана, відсутність зайвого формалізму у його роботі обумовлюють поширення у світі омбудсманівської ідеї. Проте за всіх існуючих організаційно-правових форм конституційно-правова природа омбудсмана характеризується спільними рисами, притаманними омбудсманам більшості країн. Однією з таких рис є те, що омбудсман – це спеціальний контрольно-наглядовий, правозахисний орган державної влади (посадова особа). Його запровадження є реакцією суспільства на недосконалість існуючої в країні правоохоронної системи. Суспільство зацікавлене у створенні нового, більш ефективного інституту, який би став доповненням до існуючих форм контролю та нагляду у сфері забезпечення прав людини. Здійснюючи свої контрольно-наглядові та правозахисні повноваження, омбудсман виконує роль балансу між громадянами, суспільством і державою та виступає необхідним елементом правоохоронної системи. Він не тільки пом’якшує суперечності між державними і громадянськими сферами, але й легітимізує державну владу, яка під впливом цього інституту стає більш чуйною до потреб і запитів членів суспільства.

Статус омбудсмана визначається положеннями конституції країни чи спеціальним законом. Причому, як свідчить світовий досвід, даний інститут запроваджується трьома шляхами: або на основі конституційних положень, що пізніше розвиваються в законодавстві (Швеція, Данія, ФРН, Іспанія, Угорщина, Намібія, Україна та цілий ряд інших країн), або внаслідок прийняття спеціального закону і більш пізнього закріплення зазначеного інституту на конституційному рівні (Португалія, Польща та деякі інші держави), або шляхом урегулювання статусу омбудсмана спеціальним законом без фіксації в конституції (Франція, Великобританія, Австралія, ряд штатів США та інші країни).

Важливою рисою інституту омбудсмана є його незалежність, яка гарантується забороною органам державної влади, будь-яким посадовим особам втручатися в його діяльність, наділення омбудсмана свободою вибору дій при розгляді та вирішенні справ і цілим рядом інших гарантій діяльності. Це політично нейтральний орган. Такий статус омбудсмана не завдає шкоди його суспільному іміджу, а, навпаки, піднімає його, оскільки активна участь омбудсмана у політичному житті країни, безперечно, перетворила б його на знаряддя боротьби за владу і тим самим автоматично позбавила б будь-яких можливостей щодо неупередженого, об’єктивного і незалежного прийняття рішень.

Інститут омбудсмана буває як одноособовим, так і колегіальним органом. Незалежно від моделі інституції, діяльність омбудсмана персоніфікована, що надає йому індивідуальності й специфічності у механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина. Омбудсмани самі розглядають скарги громадян, вивчають матеріали та обставини справи, а персонал їх служби тільки допомагає їм готувати справи до розгляду.

Омбудсман реалізує свої повноваження, порушуючи провадження за зверненнями громадян або діючи за власною ініціативою. Сферою його діяльності є відносини між громадянином і державним органом, організацією, установою, об’єднанням громадян, їх посадовими особами тощо, а найчастіше – це контроль у сфері взаємовідносин “громадянин – виконавча влада”. Робота омбудсмана носить неформальний характер. Неформалізований підхід щодо вирішення скарг громадян на порушення їх прав і свобод вигідно відрізняє цей інститут від інших правових, в тому числі судових способів захисту прав людини. Основним в його діяльності є безкоштовний, простий і зрозумілий для громадян метод роботи. Це полягає в тому, що законодавством не передбачені якісь особливі вимоги щодо поданих громадянами скарг. Як правило, такі вимоги стосуються тільки терміну подачі скарги, інколи її форми. Хоча більшість омбудсманів світу широко, вільно і гнучко трактують перераховані умови і можуть на свій розсуд приймати скарги до розгляду й при недотриманні зазначених вимог.

**4 Проблеми організаційно-правового забезпечення функціонування правоохоронної системи**

**4.1 Організаційно-правове забезпечення здійснення правосуддя**

Як відомо, судова влада уявляє собою одну з трьох гілок влади демократичної держави.

Правосуддя – це державна діяльність, яку проводить суд шляхом розгляду й вирішення у судових засіданнях у особливій, установленій законом процесуальній формі, цивільних, кримінальних, господарських і адміністративних справ. Правосуддю відводиться головне місце у здійсненні правоохоронної діяльності, що пов’язано з тими завданнями, які покладає на правосуддя як основну форму реалізації судової влади держава.

Правосуддю притаманна низка ознак, що відрізняють діяльність суду від інших видів правоохоронної діяльності.

По–перше, його здійснюють шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях цивільних справ щодо захисту прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб, держави; розгляду у судових засіданнях кримінальних справ і встановлення покарання до осіб, винних у вчиненні злочину, або виправдовування невинних; розв’язання господарських спорів, що виникають між учасниками господарських правовідносин.

По – друге, розгляд і вирішення у судових засіданнях цивільних, кримінальних та інших справ ґрунтуються на конституційних засадах.

По – третє, правосуддя здійснюють відповідно до законодавства України, на основі кодифікованих актів (Цивільного процесуального кодексу, Кримінально-процесуального кодексу, Господарського процесуального кодексу, Кодексу адміністративного судочинства), які докладно регламентують порядок, процесуальну форму судового розгляду й рішень, які виносить суд.

По – четверте, судові рішення ухвалюють суди іменем України, вони обов’язкові до виконання по всій території України. Рішення, що набрали законної сили у кожній конкретній справі є обов’язковими для всіх фізичних та юридичних осіб.

Завданнями кримінального судочинства є охорона прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які беруть у ньому участь, а також швидке й повне розкриття злочинів, викриття винних і забезпечення правильного застосування закону з тим, щоб кожний, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності й жоден невинний не був покараний (ст. 2 КПК України). Завданнями цивільного судочинства є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ з метою захисту порушених або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Відповідно до ст. 1 ЦПК України підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (в том числі іноземні), громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність, мають право звертатися до господарського суду за захистом своїх порушених або оспорюваних прав і інтересів згідно зі встановленою підвідомчістю господарських справ. Угода про відмову від права звернення за судовим захистом, як відомо, є не чинною.

Система судів загальної юрисдикції в Україні, відповідно до положень ст.125 Основного Закону, будується за принципами територіальності і спеціалізації. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

Далися взнаки консерватизм у підходах до реформування та брак чіткого бачення того, якою має бути судова система в державі, що керується верховенством права. За таких обставин на даний час українські суди ще не стали дієвим інститутом захисту прав людини, рівень довіри до них з боку суспільства лишається вкрай низьким. Головними причинами такого стану є:

1. Відсутність системного й узгодженого бачення дальшого здійснення судової реформи.

Концепція судово-правової реформи 1992 року, відігравши важливу роль у становленні судової влади в Україні, практично втратила значення програмного документа після прийняття Конституції України 1996 року, хоча деякі положення Концепції ще тривалий час зберігали свою актуальність.

У Конституції України систему правосуддя окреслено у загальному вигляді, визначено лише засади її організації та діяльності.

У зв'язку з цим є нагальна потреба у виробленні та законодавчому закріпленні чіткого і системного бачення стратегії реформування правосуддя.

2. Невідповідність системи судів загальної юрисдикції вимогам Конституції України, видам та стадіям судочинства.

Існуюча система судів загальної юрисдикції не повною мірою відповідає конституційним засадам організації правосуддя. Нераціональна побудова системи судових установ та розподіл між ними юрисдикції нерідко спричиняють розгляд спору різними судами одного рівня та несправедливе обмеження права на оскарження судових рішень в окремих категоріях справ. Дотепер не завершено формування цілісної системи адміністративних судів, обов'язком яких є захист прав і свобод особи в її відносинах із суб'єктами владних повноважень.

3. Незавершеність реформи процесуального права.

Справедливе судочинство та належний захист прав і свобод людини можливі лише за наявності досконалого процесуального законодавства. Проте правове регулювання кримінального судочинства в Україні залишається нереформованим ще з радянських часів: Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 року, незважаючи на деяке оновлення, не відповідає вимогам захисту прав людини відповідно до європейських стандартів.

Господарські суди розглядають спори за правилами, що не відповідають сучасним тенденціям розвитку цивільного судочинства.

Незважаючи на ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України, дотепер не прийнято закон про адміністративні процедури, де було б визначено стандарти відносин особи з органом влади (посадовою особою), додержання яких мають перевіряти адміністративні суди.

4. Перевантаженість судів та недостатня прозорість їх діяльності.

Через недосконалість судових процедур, а також не завжди виправдане розширення компетенції судів, зокрема щодо розгляду питань про так звані адміністративні правопорушення, судді не мають можливості своєчасно і якісно розглядати справи.

Нерідко суди повертають позовні заяви необґрунтовано, судді зволікають з розглядом справ та ухвалюють судові рішення поза межами розумних строків. Не розроблено чіткого механізму відповідальності судів за тяганину під час розгляду справ, а також суддів за некваліфіковане здійснення суддівських функцій.

Нераціонально розподілено штатні суддівські посади між судами, що є причиною перевантаження одних судів і недовантаженості інших.

Відсутність ефективної системи правової допомоги, зокрема безоплатної для малозабезпечених, істотно перешкоджає доступу до правосуддя.

Інформація про порядок звернення особи до суду є недостатньо відкритою, часом незрозумілою. Тексти судових рішень переважно є недоступними для осіб, які не були залучені до справи, але інтересів яких рішення безпосередньо стосуються. Рішення судів нижчого рівня практично не публікуються. Через брак приміщень для проведення судових засідань судді часто розглядають справи в робочих кабінетах, має місце практика здійснення судочинства з порушенням принципів відкритості (публічності) судового процесу, не забезпечено повсюдно повної фіксації судового процесу технічними засобами.

5. Чинники, що перешкоджають незалежності судді.

Процедура добору суддів є непрозорою, що може створювати сприятливі умови для зловживань та залежності суддів від посадових осіб, задіяних у цій процедурі.

Немає чітко встановленої законом системи визначення суддівської винагороди, неналежний рівень матеріального забезпечення суддів зумовив непривабливість посади судді для висококваліфікованих юристів. Водночас наявність сприятливих умов для одержання на цій посаді певних вигод, сумнівних з точки зору законності, перетворює ці посади на привабливі для осіб, цілі яких не мають нічого спільного з неупередженим правосуддям.

Судді, які перебувають на адміністративних посадах, здійснюють не властиві для посади судді адміністративно-господарські функції. Голови судів розподіляють справи між суддями, формують колегії суддів для розгляду справ, мають вплив на вирішення питань кар'єри та соціального забезпечення суддів (відпустки, премії тощо).

Нерідко при ухваленні рішень на суддів чиниться тиск як з боку представників органів влади, так і з боку заінтересованих осіб. Недосконала процедура відкриття провадження у кримінальних справах щодо суддів дозволяє використовувати її для впливу на них зі сторони обвинувачення.

Великою загрозою для незалежності суддів є недостатній рівень їх матеріального та соціального забезпечення, особливо у місцевих судах, а також неналежне фінансування судів, що змушує суди вишукувати інші можливості для забезпечення потреб у якісному здійсненні правосуддя.

6. Неналежний рівень кваліфікації значної частини суддівського корпусу та малоефективність системи професійної відповідальності суддів.

На посаду судді не завжди призначаються особи, які мають достатній освітній рівень та високі професійні і моральні якості. Не створено належної системи підготовки та перепідготовки суддів. Неефективна система відповідальності суддів в одних випадках дозволяє їм уникати професійної відповідальності, в інших - створює сприятливі умови для тиску на тих суддів, які у своїй діяльності виявляють незалежність і принциповість.

7. Недостатнє фінансування судової влади.

Усталилася практика визначення в Державному бюджеті України видатків на утримання судової влади, які є значно меншими від необхідних для забезпечення реальних потреб судів, особливо тих, що пов'язані зі здійсненням правосуддя. Державне мито, яке сплачується за звернення до суду, не спрямовується безпосередньо на потреби судів. Здебільшого його розмір є надто низьким.

Незважаючи на те, що роль і функції судів та навантаження на них радикально змінилися, методика визначення щорічних видатків на їх утримання не зазнала істотних змін.

8. Неефективність системи виконання судових рішень.

Існуюча система виконання судових рішень є малоефективною. Фактично відсутня система контролю за діяльністю державної виконавчої служби. Європейський суд з прав людини в рішеннях проти України найчастіше констатує порушення права на справедливий суд саме внаслідок невиконання рішень національних судів.

Вказане дає змогу зрозуміти, що функціонування судової системи України неможливе без відповідного організаційного забезпечення здійснення правосуддя, яке має своєю метою налагодження та підтримання ефективної позапроцесуальної діяльності судів, що передбачає постійне здійснення певних дій, прийняття відповідних як нормативних, так і індивідуальних актів. Зазначені процедури знаходять свою реалізацію у процесі здійснення управління, тобто продуманого організуючого та регулюючого впливу людей на власну суспільну життєдіяльність, який може бути здійсненим як безпосередньо (у формі самоврядування), так і через спеціально створені органи та структури.

**4.2 Організаційно-правове забезпечення прокурорського нагляду та розслідування злочинів**

Проблема організаційно-правового забезпечення виконання такої важливої функції правоохоронної системи, якою є прокурорський нагляд, останнім часом привертає значну увагу науковців. Протягом останніх років було захищено чимало дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора та кандидата юридичних наук, тема яких була пов’язана саме із організаційними аспектами діяльності прокуратури.

## Навчання є і правом і обов'язком прокурорів, як перед їхнім призначенням, так і на постійній основі. У цьому випадку держави повинні забезпечити прокурорів відповідним рівнем підготовки і освіти як до, так і після їх призначення. Зокрема, прокурори повинні бути ознайомлені з:

## а) нормами й етичними обов'язками їх установи;

## б) конституційним і правовим захистом підозрюваних, жертв і свідків;

## в) правами і свободами людини, викладеними в Конвенції про Захист Прав і Головних Свобод Людини, особливо з правами, викладеними в статтях 5 і 6 даної Конвенції;

## г) принципами і процесуальними нормами управління в судовому контексті;

## д) механізмами і фактами, що сприяють повноті їх діяльності.

## Більш того, держава повинна вживати ефективних заходів, щоб забезпечити додаткове навчання із специфічних питань, що розглядаються в світлі сьогодення, беручи до уваги види і розвиток злочинності, а також міжнародне співробітництво в кримінальних справах.

## Для того, щоб ефективніше реагувати на розвинуті види злочинності, а саме організованої, необхідно розглядати спеціалізацію як пріоритет організації прокурорів з точки зору навчання і кар'єри. Також необхідно розвивати тенденцію звертання за допомогою до фахівців, включаючи мультидисциплінарні команди, призначені для сприяння прокурорам при виконанні ними їхніх функцій.

## Якщо брати до уваги організацію і внутрішнє управління прокуратури, зокрема розгляд і перегляд справ, то вони повинні відповідати вимогам неупередженості та незалежності, й надавати величезне значення належній діяльності системи кримінального судочинства, зокрема на рівні правової кваліфікації і спеціалізації за кожною справою.

## Здійснення прокуратурою наглядової та інших функцій, покладених на неї Конституцією та законами України, неможливо без відповідного інформаційно-аналітичного забезпечення. Об’єктами такої інформації можуть бути: стан злочинності, динаміка, структура та тенденції її розвитку; законність правових актів; законність кримінального переслідування; законність при розслідуванні кримінальних справ; стан законності у кримінальному судочинстві; стан законності при виконанні прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді; стан законності при реєстрації заяв та повідомлень про злочини; виконання наказів, рішень колегії, координаційних нарад, завдань вищестоящих прокуратур; систематизація законодавства. Враховуючи велику кількість інформаційних об’єктів, а також суб’єктів, які, відповідно до законодавства України, повинні надавати інформацію до органів прокуратури (щонайменше, особливо важливим стає забезпечення ефективної роботи з великими масивами даних. Необхідно зазначити, що, з метою поліпшення координації організаційних, оперативно-розшукових, правових та інформаційних заходів правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю, підвищення рівня роботи в цій сфері Указом Президента України від 31 січня 2006 року № 80/2006 запроваджено створення Єдиної комп'ютерної інформаційної системи правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю (далі - Єдина комп'ютерна система). Відповідно даного Указу утворено Міжвідомчу координаційну групу з питань створення і функціонування Єдиної комп'ютерної системи із включенням до її складу представників Апарату Ради національної безпеки і оборони України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України та Генеральної прокуратури України. Означена Міжвідомча координаційна група має розробити і подати в чотиримісячний строк проектів програми створення і функціонування Єдиної комп'ютерної системи та положення про цю Систему.

**4.3 Організаційно-правове забезпечення боротьби зі злочинністю та корупцією**

Злочинність – відносно масове явище всякого суспільства, яке складається із сукупності передбачених кримінальними законами вчинків, скоєних на тій чи іншій території протягом певного часу. Так визначається злочинність багатьма підручниками та навчальними посібниками з кримінології. У наукових працях, виданих в доперебудовні роки, акцент зміщено на класовий зміст та соціальну обумовленість злочинності, що відповідало загальній ідеологічній спрямованості (партійності) всіх суспільних наук того часу.

Злочинність як специфічне соціальне явище поряд з особами, які скоїли або схильні вчинити злочин, повинна стати об’єктом соціального контролю. Існує численна література, присвячена визначенню поняття злочинності, характеристиці її суті і функцій, в зв’язку з чим немає необхідності в черговий раз зупинятися на цьому питанні.

Традиційно злочинність розглядається як збиральне поняття і характеризується як сукупність суспільно-небезпечних діянь, заборонених законом. Автори такої точки зору при цьому часто підкреслюють, що це не просто механічне складання їх кількості, а органічна сукупність таких дій, вчинених в конкретній державі або в окремому її регіоні за конкретний відрізок часу. Вона включає в себе різні види корисливих. насильницьких, необережних, рецидивних і інших одиничних суспільно-небезпечних діянь або їх груп, які знаходяться між собою в тісному зв’язку і взаємодії

Вплив на злочинність передбачає вирішення наступних завдань, які витікають із особливостей об’єкту соціального контролю:

а) виявлення і описання кількісних і якісних закономірностей в розвитку злочинності в країні і в окремих її регіонах;

б) виявлення внутрішніх зв’язків злочинності;

в) виявлення особливостей структури злочинності;

г) аналіз взаємозв’язків між злочинністю і ефективністю діяльності різних суб’єктів профілактики, в першу чергу правоохоронних органів, виконуючих спеціально-кримінологічні попередження злочинності.

Вже багато років актуальною залишається проблема корупції в правоохоронних органах. Взагалі, необхідно відмітити, що питання боротьби із корупцією є надзвичайно важливими для України, яка впродовж останніх десятиріч виборола свою незалежність і утвердилась як самостійна держава у світовому співтоваристві. Сталість демократичного розвитку нашої країни у значній мірі залежить від втілення у всі ланки державного механізму принципів законності та справедливості, неухильного додержання всіма державними службовцями приписів правових норм, подолання випадків хабарництва, незаконного одержання посадовими особами матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Особливо актуальною проблема боротьби із корупцією постає сьогодні у системі правоохоронних органів, свідоцтвом чому є регулярні повідомлення у засобах масової інформації щодо виявлення корупційних діянь правоохоронців.

Найбільш враженими хабарництвом є заклади освіти і охорони здоров'я, підприємства транспорту, об'єкти промисловості, житлово-комунальне господарство та сфера реформування власності.

Історико-правові дослідження свідчать, що корупція виникла в людському товаристві ще у глибокій давнині, одночасно зі створенням управлінського апарата. У різних формах дане явище поширене у всьому світі. Шарль Монтеск'є, посилаючись на історичний досвід функціонування державного апарата, стверджував, що «усяка людина, що володіє владою, схильна зловживати нею, і вона йде в цьому напрямку, поки не досягне покладеної їй межі». Міжнародна громадська організація «Transparency international» («Міжнародна гласність»), що ставить своєю задачею протидію корупції на світовому і національному рівні, відзначає: «Феномен корупції носить планетарний характер. Це явище стало звичним у багатьох індустріальних державах, багатство, стійке положення і традиції яких дозволяють ховати розмір величезного збитку, що спричиняється корупцією соціальній і гуманітарній сферам. Корупція широко поширена й у країнах, що розвиваються, у країнах Східної Європи і Центральної Азії. Немає таких держав, будь вони багаті або бідні, що могли б претендувати на виняткову чесність».

Досить довгий час у багатьох наукових дослідженнях висловлювалася думка, що певні суспільні явища, зокрема, рівень злочинності та кількість правопорушень, корумпованість державного апарату, детерміновані перш за все економічними проблемами, недостатнім рівнем матеріально-фінансового забезпечення та соціального захисту державних службовців, у тому числі працівників правоохоронних органів. Однак, закордонні дослідження свідчать, що у більш розвинених в економічному відношенні країнах, таких, як США, Німеччина, Велика Британія, має місце вчинення правоохоронцями корупційних дій. Для зниження рівня корупції в цих державах вживається комплекс заходів, спрямованих як на виявлення, так і на попередження даного виду правопорушень.

Розглядаючи проблеми корупції в правоохоронних органах України, варто враховувати, що в даний час наша країна, так само як і інші країни пострадянського простору, ще знаходиться на перехідному етапі від командно-адміністративної системи до впровадження демократичних цінностей і формування ринкової економки. У свідомості багатьох українських громадян, у тому числі співробітників правоохоронних органів, ще не зжиті колишні стереотипи, дає про себе знати інерція недавнього минулого. До них варто віднести уявлення про перевагу внутрішньосистемних цінностей та цілей над інтересами та потребами пересічних громадян, про припустимість застосування будь-яких засобів для виконання правоохоронних завдань тощо. Ці чинники, поза всяким сумнівом, перешкоджають зменшенню корупції, а найчастіше навіть сприяють збільшенню її рівня. Сюди ж треба віднести укорінену орієнтованість значної частини працівників правоохоронних органів на захист переважно інтересів держави і «загальнонародної власності».

У розвиток здійснюваних дій із оздоровлення ситуації можна було б, з урахуванням позитивних аспектів закордонного досвіду, розробити та запровадити комплекс заходів, спрямованих на зниження рівня корупції в правоохоронній системі. По-перше, враховуючи важливість та складність антикорупційної діяльності, а також службову та дисциплінарну залежність працівників тих структур правоохоронних органів, до функцій яких належить боротьба із внутрішньовідомчою корупцією, від керівників цих органів, було б доцільно створити спеціальний автономний антикорупційний орган, підпорядкований безпосередньо Президентові України. До завдань такого органу має бути віднесено проведення оперативних заходів із виявлення фактів корупції у всіх правоохоронних органах, аналіз причин та умов, які сприяють вчиненню корупційних діянь та розробка превентивних заходів. По-друге, потребує перегляду система професійного відбору на службу до правоохоронних органів. Існуючі сьогодні критерії відбору базуються переважно на опитуванні кандидатів за допомогою тестових методик, анкет, співбесід, і, зрозуміло, що в такий спосіб виявити потенційно небезпечних в корупційному аспекті осіб досить складно, оскільки майже кожен кандидат намагається довести свою високу законослухняність. Більш доцільним було б використання лай-детекторів (детекторів брехні), за допомогою яких можливо було б запобігти потраплянню на службу до правоохоронних органів осіб, які намагаються підвищити свій матеріальний рівень за рахунок майбутніх хабарів. По-третє, було б доцільним внести у нормативно-правову базу діяльності правоохоронних органів відповідні зміни, що забезпечили б розширення можливостей виявлення корумпованих співробітників, проведення превентивних заходів впливу на ту категорію правоохоронців, що близькі до вчинення протиправних діянь корупційного характеру. І по-четверте, необхідно кардинально переглянути принципи та критерії ефективності виховної роботи у правоохоронних органах, впровадити регулярні соціологічні опитування їх працівників з метою виявлення причин та умов корупції і за результатами аналізу отриманих даних оперативно вживати необхідних коригувальних заходів з метою формування високої правової культури та морально-етичних якостей правоохоронців.

Дослідження проблем організаційно-правового забезпечення функціонування правоохоронної системи дозволяє зробити наступні висновки:

1. Як можна переконатися з аналізу повноважень Державної судової адміністрації, вона має досить вагомі важелі впливу на діяльність судів взагалі і суддів зокрема, що є суттєво порушує принцип поділу влад та створює умови для впливу на здійснення правосуддя з боку представників виконавчої влади. З огляду на це необхідно переглянути статус даного органу, вивести його із системи виконавчої влади та підпорядкувати Верховному Суду України.

2. Необхідно чітко визначити на законодавчому рівні підстави та порядок притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Підставами для дисциплінарної відповідальності суддів можуть бути: порушення принципу рівності громадян перед законом і судом, недбале виконання службових обов’язків, не заявлення самовідводу тоді, коли цього вимагає закон. Крім того, навмисне порушення процесуальних норм, порушення таємниці суду, неодноразові й необґрунтовані затримки в розгляді справи й ухваленні рішення, явна упередженість щодо сторін та їхніх представників, а також інших учасників процесу, публічне висловлювання про свою згоду чи незгоду з майбутнім рішенням у справі, яку розглядають інші суди, неодноразове зловживання службовим становищем з метою одержати зиск для себе чи інших осіб, будь-яка інша поведінка, що компрометує суддю і підриває довіру до судової влади.

3. Дисциплінарні повноваження мають бути виключені з компетенції кваліфікаційних комісій суддів, оскільки питання дисципліни суддів прямо не пов'язані з кваліфікацією. Доцільно створити постійно діючу Дисциплінарну комісію суддів, більшість складу якої формував би з'їзд суддів України, зокрема з числа суддів, які вийшли у відставку, а частину - з'їзд адвокатів України з числа адвокатів, які не здійснюють представництво та захист у суді. Кожна заінтересована особа повинна мати право звернутися до дисциплінарних органів щодо ініціювання притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарна комісія суддів, Вища рада юстиції та їх члени повинні оперативно реагувати на повідомлення про дії суддів, які містять ознаки дисциплінарного проступку, ретельно їх перевіряти, не втручаючись у здійснення правосуддя. Для забезпечення своєчасної перевірки таких повідомлень у кожній області мають працювати судові інспектори, яких призначає з'їзд суддів України, зокрема з числа суддів у відставці, а також осіб, які тривалий час працювали суддями, прокурорами, адвокатами і мають бездоганну репутацію. Рішення про відкриття (відмову у відкритті) дисциплінарного провадження повинна приймати колегія членів Дисциплінарної комісії суддів.

4. З метою підвищення об’єктивності та прозорості добору кадрів на посаду професійного судді та обрання суддів на іншу, зокрема вищу, посаду необхідно здійснювати дану процедуру на конкурсних засадах. При цьому відомості про наявність вакантних посад, час і місце проведення конкурсу мають бути відкритими. Конкурс на посаду судді повинен передбачати обов'язкову перевірку рівня знань кандидатом положень Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики її застосування Європейським судом з прав людини, судового процесу та основних галузей матеріального права України. Для забезпечення єдиних підходів до оцінювання фахового рівня кандидата на посаду судді кандидат має скласти кваліфікаційний іспит екзаменаційній комісії, утвореній Вищою кваліфікаційною комісією суддів.

5. Перше речення ч.1 ст.46 Закону України «Про прокуратуру» необхідно викласти у наступній редакції: «Прокурорами і слідчими можуть призначаються на конкурсних засадах громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості та володіють держаною мовою». Крім того, дана стаття маж бути доповнена частиною наступного змісту: «При призначенні осіб на посади прокурорсько-слідчих працівників забезпечується рівність їх прав незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань та інших обставин. Не можуть бути призначені на посаду громадяни: 1) визнані судом обмежено дієздатними або недієздатними; 2) які мають хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків судді; 3) які були засуджені за вчинення злочину, за винятком реабілітованих, або були звільнені від кримінальної відповідальності за нереабілітуючих обставин».

6. Невідкладними заходами у сфері інформатизації органів прокуратури України має бути створення електронної бази даних, в якій би містилися накази та розпорядження Генерального прокурора, інформаційні листи Генеральної прокуратури та інші документи, обізнаність щодо яких необхідно для ефективного виконання прокурорсько-слідчими працівниками своїх функціональних обов’язків. Поновлення вказаної бази в прокуратурах на місцях може здійснюватися двома шляхами: через мережу Інтернет або за допомогою компакт-дисків з останніми змінами у нормативній базі, які щотижня мають надсилатися з Генеральної прокуратури у прокуратури на місцях. Даний захід дозволить не лише скоротити кількість часу, що витрачається сьогодні на розсилання та розмноження відповідних документів, але й, найголовніше, дозволить вільно орієнтуватися у динамічно змінюваній відомчій нормативній базі.

7. Створення Національного бюро розслідувань саме по собі принципово не в змозі кардинально змінити ситуацію в сфері протидії корупції та організованій злочинності. Адже фактично йдеться про застосування у такій протидії тих же сил та засобів, які сьогодні використовуються спеціальними підрозділами МВС і СБУ. В принциповому плані НБР відрізняє від нині діючих підрозділів два моменти: 1) функціонування його як автономної структури; 2) порядок підпорядкування та призначення і звільнення керівництва. По суті, утворення НБР є фрагментарним рішенням як в системі державного управління загалом, так і в правоохоронній системі зокрема. Посилення антикорупційної діяльності в органах державної влади потребує системного підходу і відповідного комплексу заходів економічного, політичного, правового, організаційного та іншого характеру, у т.ч. реформування системи управління та ідеології державної служби, забезпечення відкритості влади, вдосконалення нормативно-правового регулювання державної служби, певного вдосконалення законодавства про відповідальність за корупційні діяння, виявлення політичної волі з боку політичного керівництва держави.

8. Для зниження рівня корупції у правоохоронній системі доцільно було б здійснення наступних заходів. По-перше, враховуючи важливість та складність антикорупційної діяльності, а також службову та дисциплінарну залежність працівників тих структур правоохоронних органів, до функцій яких належить боротьба із внутрішньовідомчою корупцією, від керівників цих органів, було б доцільно створити спеціальний автономний антикорупційний орган, підпорядкований безпосередньо Президентові України. До завдань такого органу має бути віднесено проведення оперативних заходів із виявлення фактів корупції у всіх правоохоронних органах, аналіз причин та умов, які сприяють вчиненню корупційних діянь та розробка превентивних заходів. По-друге, потребує перегляду система професійного відбору на службу до правоохоронних органів. Існуючі сьогодні критерії відбору базуються переважно на опитуванні кандидатів за допомогою тестових методик, анкет, співбесід, і, зрозуміло, що в такий спосіб виявити потенційно небезпечних в корупційному аспекті осіб досить складно, оскільки майже кожен кандидат намагається довести свою високу законослухняність. Більш доцільним було б використання лай-детекторів (детекторів брехні), за допомогою яких можливо було б запобігти потраплянню на службу до правоохоронних органів осіб, які намагаються підвищити свій матеріальний рівень за рахунок майбутніх хабарів. По-третє, було б доцільним внести у нормативно-правову базу діяльності правоохоронних органів відповідні зміни, що забезпечили б розширення можливостей виявлення корумпованих співробітників, проведення превентивних заходів впливу на ту категорію правоохоронців, що близькі до вчинення протиправних діянь корупційного характеру. І по-четверте, необхідно кардинально переглянути принципи та критерії ефективності виховної роботи у правоохоронних органах, впровадити регулярні соціологічні опитування їх працівників з метою виявлення причин та умов корупції і за результатами аналізу отриманих даних оперативно вживати необхідних коригувальних заходів з метою формування високої правової культури та морально-етичних якостей правоохоронців.

**ВИСНОВКИ**

У результаті наукового дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення численних наукових праць у різних галузях юриспруденції,

сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямова­них на удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності пра­воохоронної системи України. Основні з них такі:

1. Правоохоронна система - це багаторівнева соціальна система, яку складають правові засоби, методи та гарантії, що забезпечують, охо­рону суспільних відносин від протиправних посягань, та державні орга­ни, які виконують правоохоронні функції. Вона має наступні властивос­ті: цілісність, структурність, взаємозалежність системи і середовища, ієрархічність, емерджентність.
2. Структура правоохоронної системи - це стала єдність її елемен­тів, їх зв’язків, цілісності, зв’язків елементів із цілим, яка містить у собі гри основні підсистеми: 1) нормативну (регулятивну) - правові норми і принципи, що регулюють відносини між суб’єктами правоохорони, які знаходять свій вияв у правових актах, що регулюють правоохоронну діяльність; 2) інституціональну, яку складають правоохоронні органи, для яких правоохоронна діяльність є основним завданням, а також об’єкти правоохоронного впливу; 3) функціональну, яка включає право­охоронну діяльність, взаємодію та координацію між правоохоронними органами.
3. Необхідно відрізняти правоохоронну діяльність від діяльності правоохоронних органів за наступними ознаками: а) ці поняття розрізняються за суб’єктами здійснення відповідної діяльності, оскільки пра­воохоронну діяльність провадять всі державні органи, а суб’єктами здійснення діяльності правоохоронних органів є лише ті державні орга­ни, які мають у сукупності всі ознаки правоохоронного органу; б) здійснення правоохоронної діяльності не обов’язково потребує наяв­ності певної професійної підготовки: так, законодавством України не встановлено жодних обмежень щодо наявності певного освітнього рівня та проходження певного професійного навчання для народних депутатів України, які беруть участь у правоохоронній діяльності шляхом прийн­яття, зміни або скасування законів у правоохоронній сфері, однак здійс­нення діяльності правоохоронних органів потребує наявності в їх пра­цівників (окрім деяких категорій допоміжно-забезпечувального складу, діяльність яких не пов’язана із здійсненням владних повноважень) пев­ного освітньо-кваліфікаційного рівня або проходження початкової під­готовки, що знайшло своє закріплення у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, які регламентують діяльність певного пра­воохоронного органу; в) діяльність правоохоронних органів включає як функції, безпосередньо пов’язані із правоохоронною діяльністю, так і інші функції, необхідні для забезпечення їх життєдіяльності (кадрові, інформаційні, матеріально-технічні).
4. Правопорядок — це стан суспільних відносин, у яких поведінка суб’єктів є правомірною; підсумок утілення законності в реальні суспі­льні відносини. Основні ознаки правопорядку: а) вимоги щодо його за­безпечення (охорони та захисту) передбачені правовими нормами: б) виникає в результаті реалізації цих норм; в) забезпечується держа­вою; г) створює умови для організованості суспільних відносин; д) ви­ступає втіленням законності. Законність і правопорядок співвідносяться в такий спосіб: 1) правопорядок являє собою мету правового регулю­вання, саме для його досягнення видаються закони й інші нормативно-правові акти, здійснюється удосконалювання законодавства, вживають­ся заходи для зміцнення законності; 2) не можна домогтися правопоряд­ку іншими способами, крім удосконалювання правового регулювання і забезпечення законності; 3) зміцнення законності закономірно і неми­нуче приводить до зміцнення правопорядку; 4) конкретний зміст право­порядку залежить від змісту законності. Додержання прав і свобод гро­мадян, законності та правопорядку складають триєдину мету діяльності правоохоронної системи.
5. Аналіз сучасного стану діяльності правоохоронних органів засві­дчив недооцінку принципів раціонального підбору, підготовки, перемі­щення й використання кадрів та мотивації праці, єдності впливу всіх методів управління для підтримки цілісності соціальної системи; економічності й ефективності управління; пріоритетності в досягненні стратегічних цілей, науковості і прогнозування соціального управління у діяльності правоохоронної системи. Наслідками нехтування даними принципами с недостатня ефективність діяльності у сфері боротьби зі злочинністю та правопорушеннями, неналежний рівень захисту прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин.
6. Для зниження рівня корупції у правоохоронній системі доціль­ним було б вжиття наступних заходів. По-перше, враховуючи важли­вість та складність антикорупційної діяльності, а також службову та дисциплінарну залежність працівників тих структур правоохоронних органів, до функцій яких належить боротьба із внутрішньовідомчою корупцією, від керівників цих органів, було б доцільно створити спеціа­льний автономний антикорупційний орган, підпорядкований безпосере­дньо Президентові України. До завдань такого органу має бути віднесе­но проведення оперативних заходів із виявлення фактів корупції у всіх правоохоронних органах, аналіз причин та умов, які сприяють вчинен­ню корупційних діянь, та розроблення превентивних заходів. По-друге, потребує перегляду система професійного відбору на службу до право­охоронних органів. Існуючі сьогодні критерії відбору базуються пере­важно на опитуванні кандидатів за допомогою тестових методик, анкет, співбесід, і, вочевидь, в такий спосіб виявити потенційно небезпечних в корупційному аспекті осіб досить складно, оскільки майже кожен кан­дидат намагається довести свою високу законослухняність. Більш доці­льним було б використання лай-детекторів (детекторів брехні), за допо­могою яких можливо було б запобігти потраплянню на службу до пра­воохоронних органів осіб, які намагаються підвищити свій матеріаль­ний рівень за рахунок можливих хабарів. По-третє, було б доцільним внести у нормативно-правову базу діяльності правоохоронних органів відповідні зміни, що забезпечили б розширення можливостей виявлення корумпованих співробітників, проведення превентивних заходів впливу на ту категорію правоохоронців, що близькі до вчинення протиправних діянь корупційного характеру. І по-четверте, необхідно кардинально переглянути принципи та критерії ефективності виховної роботи у пра­воохоронних органах, впровадити регулярні соціологічні опитування їх працівників з метою виявлення причин та умов корупції і за результата­ми аналізу отриманих даних оперативно вживати необхідних коригува­льних заходів з метою формування високої правової культури та морально-етичних якостей правоохоронців.
7. Особливості взаємодії правоохоронних органів полягають у на­ступному. По-перше, вказана взаємодія повинна служити досягненню мети правоохоронної системи, якою є додержання прав і свобод грома­дян, законності та правопорядку. По-друге, потреба у взаємодії виникає, коли певне правоохоронне завдання або не може бути вирішене силами одного правоохоронного органу (як, наприклад, завдання у сфері профі­лактики злочинності), або за умов взаємодії значно економить часові, матеріальні, трудові та інші ресурси правоохоронних органів. По-третє, взаємодія передбачає спільну діяльність правоохоронних органів, яка може відбуватися у різних формах, однак повинна мати такі ознаки, як: цілеспрямованість (прагнення до основної значимої мети); інтегрова­ність (взаємозв’язок і взаємозалежність суб’єктів спільної діяльності); структурованість (чіткість взаємного розподілу функцій і відповідаль­ності); узгодженість (взаємна обумовленість дій взаємодіючих суб’єктів); організованість або керованість (підпорядкованість певному порядку діяльності); результативність (здатність досягати позитивного результату). По-четверте, взаємодія правоохоронних органів може мати як двосторонній, так і багатосторонній характер. По-п’яте, необхідно відмежовувати взаємодію учасників кримінального процесу, яка регла­ментується Кримінально-процесуальним кодексом України, від взаємо­дії як управлінської категорії. Якщо взаємодія у межах системи кримі­нального судочинства має на меті найбільш ефективне виконання за­вдання останнього, яким є охорона прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, котрі беруть в ньому участь, а також швидке і повне розкриття злочинів, викриття винних та забезпечення правильного за­стосування закону з тим, щоб кожний, хто вчинив злочин, був притяг­нутий до відповідальності і жоден невинуватий не був покараний, то взаємодія як управлінська категорія значно ширша за своїм змістом і регламентується не кримінально-процесуальним законодавством, а на­самперед правовими актами, які визначають правовий статус певного правоохоронного органу.
8. З метою створення належного законодавчого підґрунтя для укла­дення адміністративних договорів необхідно розробити та прийняти Закон України «Про адміністративні договори», в якому чітко встанови­ти предмет договірного регулювання, коло суб’єктів, які можуть їх укладати, обов’язкові вимоги до змісту таких договорів і заходи відпо­відальності за невиконання умов адміністративних договорів. Одночас­но з прийняттям такого закону необхідно внести відповідні зміни до цивільного та господарського законодавства, а також до законодавства України про адміністративні правопорушення, передбачивши в остан­ньому відповідні санкції за недодержання умов адміністративного дого­вору. Лише за цих умов адміністративний договір взагалі та адміністра­тивний договір щодо взаємодії правоохоронних органів зокрема може перетворитися у дієвий засіб підвищення ефективності діяльності державних органів, у тому числі і правоохоронних, щодо виконання покла­дених на них функцій та завдань.
9. З метою удосконалення механізму цивільного контролю за дія­льністю правоохоронних органів необхідно внесення змін до законів, що регулюють діяльність останніх, спрямованих на закріплення прав суб’єктів демократичного цивільного контролю над правоохоронним» органами держави, обсягу їх повноважень, методів та засобів діяльності, прав та обов’язків представників вказаних державних органів під час здійснення такого контролю. Це дозволить досягти необхідної прозоро­сті у діяльності правоохоронних органів держави та сприятиме виходу нашої країни на новий етап демократичного розвитку.

**ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ**

1. Конституція України //Відомості Верховної Ради України. – 1996.- №30.- Ст.141.
2. Марочкін І.Є., Сибільова Н.В., та ін. Організація судових та правоохоронних органів: Навчальний посібник.- Харків: Нац. Юрид. акад. України,1996.- 138с.
3. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник.- Харьков: Консум, 2000.
4. Куліш А.М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України: монографія: у 2ч. / А.М.Куліш; Сумський державний університет. – Суми: Вид-во СумДУ, 2007.Ч.І – 221с.
5. Куліш А.М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України: монографія: у 2ч. / А.М.Куліш; Сумський державний університет. – Суми: Вид-во СумДУ, 2007.Ч.ІІ – 235с.
6. Куліш А.М. Класифікація правоохоронних органів України / А.М. Куліш // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. -№3. – С.225 – 229.
7. Куліш А.М. Підвищення правової культури правоохоронців як фактор оптимізації діяльності правоохоронної системи України / А.М. Куліш // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2008. – Вип.11. – С.326-328.
8. Куліш А.М. Напрями реформування правоохоронних органів України / А.М. Куліш // Науково-теоретична конференція викладачів, аспірантів, співробітників та студентів гуманітарного факультету (Суми, 21-25 квітня 2008 р.) – Суми: Сумський державний університет, 2008. – Ч.4. – С. 4-5.
9. Куліш А.М. Державна політика в сфері діяльності правоохоронних органів / А.М. Куліш // Актуальні проблеми роботи з персоналом у правоохоронних органах: матеріали науково-практичної конференції (Харків,27 листопада 2008 р.\_ / за ред.. проф. А.Т. Комзюка та проф. М. І.Іншина. – Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2008.- С. 54-60.
10. Бурбика М.М. Правовий статус органів прокуратури як суб’єкта протидії злочинності / М.М. Бурбика // Збірник наукових праць. Східноукраїнський національний університет імені В.Даля.- 2010.- №15. – с. 35-42.
11. Бурбика М.М.Поняття та особливості форм координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності / М.М. Бурбика // Збірник наукових праць. Східноукраїнський національний університет імені В.Даля.- 2011.- №19. – с. 186-192.
12. Пахомов В.В. Процедура здійснення цивільного контролю за діяльністю міліції / В.В.Пахомов // Форум права. – 2010.- №2.- с.363-367 [Електронний ресурс]Режим оступу:htth:www.nbuv.qov.ua/e – journals/FR/2010 -2/10puuz dm. pds.
13. Харченко В.Б. Перспективи охорони наукового відкриття за законодавством України / Кримінально правовий аспект / В.Б. Харченко // Фінансове право.- 2010. – № 2. – с.38 – 41.
14. Харченко В.Б. Кримінально-правова охорона прав на результати творчої діяльності та засоби індивідуалізації в Україні: монографія / В.Б.Харченко.- Х.: ХНУ ім.. В.Н. Каразіна, 2011.- 480с.
15. Харченко В.Б.До проблеми кримінальної відповідальності за порушення прав на об’єкти інтелектуальної власності, вчинені юридичною особою / В.Б. Харченко // Від громадянського суспільства – до правової держави: теорія і практика протидії злочинності: зб.тез.доп.VІ Міжнар. Наук.-практ.конф./ Харк.нац. ун-т ім..В.Н.Каразіна – Х., 2011. – С.210-212.
16. Кобзєва Т.А. Організація перевірок сумнівних фінансових операцій суб’єктів господарювання. Міжнародна науково-практична конференція молодих вчених: «Фктуальні проблеми державотворення в сучасних умовах». Центр правових наукових досліджень. М. Київ. – 2010. – с.86 – 88.
17. Бурбика М.М., Куліш А.М., Шапіро В.С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник. – Харків: ТОВ «Діса плюс», 2013. – 228с.
18. Шапіро В.С. Права і свободи в галузі інформаційного права. Сіжнародна науково-практична конференція: Права людини: історія, теорія , практика / Збірник наукових статей / - Курськ – Суми, 9-10 грудня 2010р. – с. 120-122.
19. Чернадчук О.В. Співвідношення понять «бюджетне право» та «бюджетне законодавство» / О.В. Чернадчук // Актуальні питання публічного права : тези доп. ІІ міжнародної наук.-практ. конф., 11 листопада 2011 р. – Запоріжжя : КПУ, 2011. – С. 271–274
20. Чернадчук О.В. Категорія «правова якість закону про державний бюджет України» в системі фінансово-правових категорій / О.В. Чернадчук // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 2. – С. 46–49.
21. Чернадчук О.В. Принципи самостійності та бюджетоспроможності бюджетної системи. /О.В. Чернадчук // Актуальні питання публічного та приватного права : тези доп. ІІІ Міжнародної наук.-практ. конф. 3 жовтня 2012 р. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – С.245–247
22. Чернадчук О.В. Фактори впливу на розвиток бюджетного законодавства України / О.В. Чернадчук // Актуальні проблеми сучасного адміністративного права : матеріали круглого столу, 22 березня 2013р. – Запоріжжя:КПУ, 2013. – С. 242-244.
23. Чернадчук О.В. Відповідальність за порушення бюджетного законодавства: стан та перспективи / О.В. Чернадчук // Юридична Україна. – 2013. – № 4. – С. 24-29.
24. Шапіро В.С. Окремі питання правового регулювання інформації / В.С.Шапіро // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького ун-ту управління та права. – 2011. – №3. – С.225 – 260.
25. Шапіро В.С. Щодо питань правового регулювання адміністративно-правового статусу громадянина України / В.С. Шапіро // Держава та регіони. Сер.: Право. – 2012.- №2. – С.79 – 83.
26. Шапіро В.С. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства України про інформацію / В.С Шапіро // Матеріали науково-теоретичної конференції викладачів. Аспірантів. Співробітників та студентів юридичного факультету, 20 квітня 2011 р. – С.171 – 176.
27. Шапіро В.С. Адміністративно-правовий статус громадян України як суб’єктів адміністративно-правових відносин в інформаційній сфері / В.С. Шапіро // Державне управління та місцеве самоврядування: Матеріали міжнародного наукового конгресу, 29 березня 2012 р. – Харків, 2012. – С. 101-103.
28. Шапіро В.С. Правове регулювання захисту інформації в інформаційних системах / В.С. Шапіро // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. 15 – 18 травня 2012 р. – Суми, 2012. – С.229-231.
29. Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.М. Кравцова , А.В. Солонар // Форум права. – 2010. – №4. – С.522-525.
30. Солонар А.В. Особливості адміністративно-правового статусу державного реєстратора / А.В. Солонар // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2012. – Т. 3, вип.19. – С. 201-203.
31. Солонар А.В. Історія становлення інституту державного реєстратора /А.В.Солонар// Матеріали І Міжн. наук.-практ. конф.» Теорія і практика сучасного права» (Херсон,29 жовтня 2010р.) /Херсонський юридичний інститут Харківського національного університету внутрішніх справ. – Херсон: Айлант,2010.- Т1.- С.296-298.
32. Колеснікова М.В. Поняття сутність та значення інформаційного забезпечення правоохоронних органів України / М.В. Колеснікова // Право та безпека. - 2011.- №5(42).-С.126-130.
33. Колеснікова М.В. Адміністративно-правові форми забезпечення права власності на інформацію правоохоронними органами / М.В. Колеснікова // Європейські перспективи. - 2012. - №4.Ч.2.- С. 49-53.
34. Колеснікова М.В. Способи адміністративно-правового забезпечення права власності на інформацію правоохоронними органами / М.В.Колеснікова // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: матеріали науково-практичної конференції (Харків, 25 травня 2012 р.). – Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр.. справ, 2012.- С. 43-48.
35. Рєзнік О.М. Місце податкової міліції в сучасній системі правоохоронних органів держави / О.М. Рєзнік // Наше право – 2011. - №4 (частина2). – С.52-55.
36. Рєзнік О.М. Проблеми взаємодії підрозділів податкової міліції та податкового контролю при проведенні планових та позапланових перевірок / О.М. Рєзнік // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. - №10. – С.122-129.
37. Резник О.Н. Налоговые правоохранительные органы США и Украины: опыт организационного построения правового регулирования / О.Н. Рэзник, Д.Г. Мулявка // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2013.- №1.- С. 114-118.
38. Ільченко О. В. Правові аспекти визначення системи правоохоронних органів України, їх місце в системі органів державної влади / О. В. Ільченко // Митна справа. – Одеса, 2012. – № 1 (79). – С. 92–96.
39. Ільченко О. В. Державний кордон як об’єкт адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів / О. В. Ільченко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – Київ, 2012. – Вип. 173. – Ч. 1. – С. 211–218.
40. Ільченко О. В. Визначення системи державних правоохоронних органів України та їх місце в системі органів державної влади / О. В. Ільченко // Юридична наука: політичні, економічні та соціальні витоки сьогодення : матеріали міжнародної наук.-практ. конф., 1– 2грудня 2011 р. / тези доп. – К., 2011. – С. 96–98.

41. Ільченко О. В. Окремі аспекти визначення системи державних правоохоронних органів, що забезпечують порядок на державному кордоні / О. В. Ільченко // Право та сучасне суспільство: реалії співвідношення : матеріали міжнародної наук.-практ. конф., 30 березня 2012 р. / тези доп. – Запоріжжя, 2012. – С. 23–25.