

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

СОЛОВЕЙ ОЛЕКСІЙ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК.342.92:331.108:351.74(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ШТАБНОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

12.00.07 «адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О.М. Соловей

Науковий керівник **Пайда Юрій Юрійович**, кандидат юридичних наук,
доцент

Київ – 2019

АНОТАЦІЯ

Соловей О. Адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2019.

Доведено, що адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на управління структурними підрозділами органів внутрішніх справ, а також їх керівників з метою забезпечення ефективності діяльності всіх служб і підрозділів органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб та публічного інтересу держави і суспільства загалом.

Штаб в органах внутрішніх справ – це основний орган управління структурними підрозділами, а також їх керівниками під час розкриття злочинів проти особи та інших злочинів, забезпечення правопорядку у громадських місцях, захисту права власності, надання адміністративних послуг, а також забезпечення внутрішньоорганізаційної діяльності, зокрема щодо недопущення та розслідування порушень прав, свобод і законних інтересів приватних осіб самими представниками органів внутрішніх справ.

Особливості функцій штабу в органах внутрішніх справ полягають в тому, що це – підрозділ органів внутрішніх справ, який координує та контролює через систему адміністративних заходів, які реалізуються штабними підрозділами (апаратом), нагляд за оперативною ситуацією, збиранням, обробленням інформації, підготовку проектів управлінських рішень, організаційне забезпечення контролю виконання ухвалених управлінських рішень.

Визначено, що штабна діяльність органів внутрішніх справ як цінність для громадян України полягає в тому, що, по-перше, вона є серцевиною цілої системи розкриття злочинів проти особи, попередження порушення та відновлення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; по-друге, вона спрямована на забезпечення ефективної діяльності всіх служб і підрозділів та внутрішньоорганізаційну координацію та контроль за виконанням завдань службами, підрозділами і посадовими особами органів внутрішніх справ України.

Доведено, що за своєю юридичною природою адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України має характерні риси в правовій та правоохоронній діяльності суб'єктів публічної адміністрації, спрямованій на захист прав і свобод громадян від протиправних посягань, забезпечення загального правопорядку у громадських місцях та надання специфічних адміністративних послуг.

З'ясовано й узагальнено, що адміністративно-правове регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України бере початок від окремих чинників штабної діяльності кінця XVII – початку XVIII століть, від системи штабу держави гетьмана П. Скоропадського до розквіту штабної діяльності в органах внутрішніх справ у період незалежності України, коли штабні підрозділи органів внутрішніх справ були (до 2013 р.) головними підрозділами апарату щодо організації роботи органів і підрозділів внутрішніх справ, координації та контролю діяльності підрозділів, керівників та посадових осіб у захисті прав, свобод і законних інтересів громадян, громадського порядку та публічного інтересу держави і суспільства.

З'ясовано й описано, що принципи адміністративно-правового регулювання штабної діяльності – це основні, загальні, теоретичні положення, настанови, засади (будуються на основі теорії адміністративного права) та позитивні правила (формується на основі ухвалення законів), які визначають юридичну природу і соціальну сутність адміністративної діяльності системи штабів та є зразком, за яким посадові особи штабу мають

порівнювати виконання своїх адміністративних функцій (завдань). Засади, сформовані на основі теорії природного права, є первинними, а позитивні закони – вторинними та такими, що не мають суперечити первинним. У будь-якому разі вони не можуть порушувати чи обмежувати права і свободи людини та громадянина.

Доведено, що штабна діяльність є об'єктом адміністративно-правових відносин та містить у собі комплекс статичних і динамічних характеристик. До статичних належать сам штаб і штабні посадові особи як вагома цінність для народу України та держави загалом. До динамічних складових належать форми і методи адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації та адміністративні процедури з питань планування, організації взаємодії та контролю за здійсненням заходів підрозділами та посадовими особами органів внутрішніх справ, а також суворого дотримання принципу законності в їх діяльності.

З'ясовано наукові положення про об'єктивні складові діяльності штабів органів внутрішніх справ як головних органів планування, організації, взаємодії та контролю практично всіх функцій, покладених на органи внутрішніх справ, їх служби, підрозділи та посадових осіб, коли вони зобов'язані відповідно до своєї компетенції або/та за дорученням керівника відповідного органу в межах його повноважень планувати, організовувати та ефективно вирішувати загальносистемні, міжрегіональні, міжгалузеві або комплексні завдання органів внутрішніх справ.

Розкрито юридичну природу адміністративно-правового статусу штабів органів внутрішніх справ. Правовий статус штабів органів внутрішніх справ визначається нормами права, а адміністративно-правовий статус – нормами адміністративного права. Невід'ємними елементами адміністративно-правового статусу є адміністративні обов'язки та права посадових осіб і штабних підрозділів. Метою адміністративно-правового статусу є забезпечення публічного, а не корпоративного інтересу служби. Вагомим чинником адміністративно-правового статусу є підстави і порядок

виникнення правосуб'єктності штабних підрозділів. Відповідальність посадових осіб і штабів за порушення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, служіння корпоративному, а не публічному інтересу, неефективні планування, координація та контроль за виконанням функцій органів внутрішніх справ може набувати адміністративної або дисциплінарної форм.

Доведено, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері штабної діяльності органів внутрішніх справ – це зовнішній вияв публічної адміністрації, виражений у конкретних адміністративних діях посадових осіб і штабних підрозділів щодо здійснення насамперед внутрішньоорганізаційної виконавчої й розпорядчої діяльності, спрямованої на реалізацію штабних функцій органів внутрішніх справ. Розкрито, що контроль як метод адміністративної діяльності штабних підрозділів – це інструмент публічної адміністрації, що означає активні адміністративні дії з перевірки й обліку того, як органи, підрозділи та посадови особи органів внутрішніх справ виконують затверджені плани, дотримуються принципу законності, забезпечують громадський порядок та відновлюють порушені права, свободи й законні інтереси приватних осіб.

На основі компаративного аналізу діяльності штабних підрозділів суверенних держав, відповідно до рівня централізації, формального оформлення та забезпечення прав, свобод громадян і правопорядку з'ясовано, що найкращого результату досягають ті країни, в яких формально оформлено штабні підрозділи з «м'якими» повноваженнями, коли до їх компетенції належать позитивні повноваження щодо планування, координації та контролю, а також аналітична й інформаційна діяльність (Велика Британія, Франція, ФРН, Грузія, Ізраїль); у країнах, де запроваджено жорстку вертикальну систему діяльності штабних підрозділів (Білорусь, Казахстан), відзначаються системні порушення прав людини і переслідування опозиції; у демократичних країнах, які відмовились (не створювали) від централізованих штабних органів, незважаючи на високий

рівень життя і свобод громадян, існує низький рівень правопорядку (наприклад, у США).

Доведено, що особливості штабної діяльності поліції Великої Британії полягають в тому, що штаб-квартири територіальних поліцейських підрозділів (44 в Англії та Вельсі та по одній в Шотландії та Північній Ірландії) планують, організують, співпрацюють і контролюють діяльність підрозділів під керівництвом головного комісара, який діє відповідно до законодавства та підпорядковується міністру внутрішніх справ і місцевим органам, які наглядають за підтриманням громадського порядку та безпеки, дотриманням законів, запобіганням і розслідуванням злочинів, а також здійсненням певної ліцензійної та регуляторної діяльності. З'ясовано, що за лінгвістичним трактуванням та деякими функціями, самостійні територіальні поліцейські підрозділи Великої Британії мають назву *headquarters*, що перекладається як «штаб».

Узагальнено, що відповідно до федерального устрою та зважаючи на відсутність на загальнодержавному рівні координації протидії, попередження та розслідування злочинів проти особи, рівень таких злочинів є високим, а загалом США за абсолютним рівнем кількості ув'язнених посідають перше місце в світі, незважаючи на значну кількість поліцейських і високу індивідуальну якість їх підготовки. Доведено, що штабні підрозділи в органах внутрішніх справ Ізраїлю позитивно впливають на захист прав і законних інтересів громадян, незважаючи на надзвичайно складні чинники зовнішньої політики та внутрішньої безпеки.

Диференціація органів внутрішніх справ суверенних держав здійснюється згідно з рівнем централізації штабної діяльності, дотримання прав і свобод громадян та забезпечення правопорядку на три основні категорії – «нульову», коли в органах внутрішніх справ формально відсутні штабні підрозділи (США), «м'яку», коли в умовах звичайного стану до компетенції штабів належать повноваження планування, координації та контролю, а також аналітично-інформаційна робота (Велика Британія, ФРН,

Грузія, Ізраїль), та «жорстку», коли до компетенції штабних підрозділів належить уся вертикаль органів внутрішніх справ з усіх питань, що є одним з чинників тоталітарного режиму (Білорусь, Казахстан);

Зміни й доповнення до Закону України «Про Національну поліцію» запропоновані, щоб розблокувати можливість створення системи штабів органів внутрішніх справ. Так, у п. 2, 3 ст. 13 пропонуються положення, що до складу апарату центрального органу управління поліції належить Штаб поліції, а у складі поліції функціонують штабні підрозділи, та доповнення цього Закону ст. 14-1, що Штаб поліції є структурним підрозділом центрального органу управління поліції, який підпорядковується Генеральному штабу органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, штатний розклад якого затверджує керівник поліції. Крім того, розроблено зміст проекту нормативного акта «Положення про Генеральний штаб органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України», що має бути затверджено постановою Кабінету Міністрів України, а також «Положення про Штаб поліції», що має бути затверджено наказом Міністерства внутрішніх справ України.

Ключові слова: взаємодія, відповідальність, ефективність, контроль, органи внутрішніх справ, планування, поліцейський, права і свободи, публічна адміністрація, штаб, штабна діяльність.

SUMMARY

Solovei O. Administrative-legal Regulation of Staff Activity in the Organs of Internal Affairs of Ukraine. – *Qualifying scientific work (manuscript).*

Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences in the Speciality 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. – Research Institute of Public Law, Research Institute of Public Law, Kyiv, 2019.

The administrative-legal regulation of the staff activity in the organs of internal affairs of Ukraine is proved to be a purposeful influence of the norms of administrative law on the management of structural units of the organs of internal affairs, as well as their leaders to improve the effectiveness of the activities of all the services and units of the organs of internal affairs, ensuring rights, liberties and legitimate interests of individuals and legal entities and the public interest of the State and society as a whole.

The staff in the organs of internal affairs is the main organ of administration of structural subdivisions and their chiefs during the investigation of crimes against the person and other types of crimes, maintenance of law and order in public places, protection of property right, administrative services delivery and provision of inner organizational activity, as in non-admission and investigation of violations of rights, liberties and legal interests of private individuals by the representatives of the organs of internal affairs.

The peculiarities of the staff functions in the organs of internal affairs are as follows: this is the subdivision of the organs of internal affairs coordinating and controlling, through the system of administrative measures, realized by the staff units (apparatus), the surveillance of the operative situation, collection, processing and examination of information, preparation of administrative resolutions projects, organizational provision of the control of fulfillment of the approved resolutions.

The staff activity of the organs of internal affairs as the value for the citizens of Ukraine is determined, firstly, to be the core of the whole system of crime investigation, crime prevention and restoration of rights, liberties and legal interests of the person and citizen; secondly, to target to provide effective activity

of all the services and subdivisions and inner organizational coordination and control while realizing tasks by all the services, subdivisions and officials of the organs of internal affairs of Ukraine.

The administrative-legal regulation of the staff activity in the organs of internal affairs is proved to have peculiarities in the legal and law enforcement activity of the subjects of the public administration, directed to protect rights and liberties of the citizens from illegal encroachments, maintenance of general law and order in public places and delivery of specific administrative services.

It is found out and generalized that the administrative-legal regulation of the staff activity of the organs of internal affairs of Ukraine starts from certain factors of the staff activity at the end of the XVII-th – beginning of the XVIII-th centuries, from the skillful staff system of Hetman P. Skoropadskyi's State to the prosperity of the staff activity in the organs of internal affairs in the period of Ukraine's independence, when the staff subdivisions of the organs of internal affairs were (till 2013) the main subdivisions of the apparatus concerning work organization of the organs, subdivisions of internal affairs and their chiefs, coordination and control of their activity while protecting rights, liberties and legal interests of the citizens and while maintaining public order and interests of the State and society.

The principles of the administrative-legal regulation of the staff activity are studied out and described as the main, general, theoretical guidelines, settings, foundations (based on the theory of administrative law) and positive rules (based on laws adoption) determining juridical nature and social essence of the administrative activity of the staff system and can be regarded as a model according to which the staff officials have to fulfill their administrative functions (tasks). The foundations of the natural law theory are primary, and positive laws are secondary and noncontradictory to the primary ones. In any case they cannot break or limit rights and liberties of the person and citizen.

The staff activity is proved to be the object of the administrative-legal relations including the complex of statistic and dynamic peculiarities. The staff itself and staff officials as a significant value for the people of Ukraine and the

State as a whole, belong to the statistic peculiarities. The dynamic peculiarities involve the forms and methods of the administrative activity of the subjects of the public administration and administrative procedures concerning the questions of planning, organization of interaction and control over the measures realized by the subdivisions and officials of the organs of internal affairs and strict observance of legality in their activity.

The scientific conditions about the objective components of the staff activity in the organs of internal affairs as the main organs of planning, organization, interaction and control practically of all the functions placed on the organs of internal affairs, their services, subdivisions and officials when they are obliged according to their competence or/and on the instructions from a chief of the corresponding organs within the framework of his powers to plan, organize and solve effectively general-systemic, interregional, inter-sectoral or complex tasks of the organs of internal affairs are found out.

The juridical nature of the administrative-legal status of the staff in the internal affairs is revealed. The legal status of the staff in the organs of internal affairs is determined by legal norms, the administrative-legal status is determined by the norms of administrative law. The integral elements of the administrative-legal status are the administrative duties and rights of the staff officials and subdivisions. The aim of the administrative-legal status is provision of a public, not corporative interest of the service. The foundations and order of the origin of the law-subjectivity of the staff subdivisions are considered to be a significant factor of the administrative-legal status. The officials and staff responsibility for violation of rights, liberties and legal interests of private individuals, service to a corporative, not public interest, non-effective planning, coordination and control over the functions fulfillment by the organs of internal affairs can gain administrative or disciplinary forms.

The forms of the administrative activity of the public administration in the sphere of the staff activity in the organs of internal affairs are proved to be the external manifestation of the public administration expressed in the concrete

administrative actions of the staff officials and subdivisions in realizing, in the first place, the internal-organizational executive and practical activity directed to the fulfillment of the staff functions of the organs of internal affairs. Control, as a method of the administrative activity of the staff subdivisions, is discovered to be an instrument of the public administration meaning active administrative actions of checking and analyzing how the organs, subdivisions and officials keep to the approved plans, observe legality principle, maintain public order and renew violated rights, liberties and legal interests of private individuals.

On the basis of the comparative analysis of the activity of the staff subdivisions of sovereign countries, according to the level of centralization, formal registration and provision of citizens' rights, liberties and law and order, it is found out that the best result is achieved in the countries where the staff subdivisions with the «mild» powers having in their competence positive powers toward planning, coordination and control and the analytical and information activity as well are formally registered (Great Britain, France, Germany, Georgia, Israel); in the countries where a hard vertical system of the staff subdivisions activity is established (Bilorus, Kazakhstan), systematic personal rights violation and opposition persecution take place; in the democratic countries where the centralized staff organs are denied (not created) despite a high level of life and liberties for the citizens, there is a low level of law and order (the USA).

The peculiarities of the staff activity of the police in Great Britain are analyzed to be as follows: the headquarters of the territorial police subdivisions (44 in England and Wales, 1 in Scotland and 1 in Northern Ireland) plan, organize, cooperate and control the subdivisions activity under the chief commissioner's leadership acting according to the legislation and submitting to the minister of internal affairs and local organs supervising the maintenance of public order and security, laws observance, crime prevention and detection and realization of some license and regulatory activity. It is found out that according to the linguistic interpretation and some functions the independent territorial police subdivisions of Great Britain are called «headquarters» meaning «staff» in Ukrainian.

It is generalized that according to the federal system and taking into consideration the absence on the general-state level of coordination of counteraction, prevention and detection of crimes against the person, the level of such crimes is high, and the USA take the first place in the world because of the absolute level of the prisoners' number despite a great number of policemen and high individual quality of their training. It is proved that the headquarters subdivisions in the organs of internal affairs of Israel influence positively the protection of rights and legal interests of the citizens despite the extremely difficult factors of the foreign policy and inner security.

The division of the organs of internal affairs depending on the level of centralization of the headquarters activity, observance of rights and freedoms of citizens and maintenance of law and order into three main categories is made in sovereign countries. These categories are as follows: «zero» meaning the absence of the headquarters units in the organs of internal affairs (the USA); «mild» meaning powers of planning, coordination and control and the analytical-informative work as well in the competence of the headquarters in the conditions of usual state (Great Britain, Germany, Georgia, Israel); «hard» meaning the competence of the headquarters units in all the questions in the whole vertical of the organs of internal affairs being one of the factors of the totalitarian regime (Bilorus, Kazakhstan).

Some amendments to the Law of Ukraine «About the National Police» are proposed to unblock the possibility of creating the system of headquarters of the organs of internal affairs, namely in the p. 2, 3 Article. 13 of the regulation that Police Headquarters must be in the structure of the apparatus of the central organ of the police administration; headquarters units work in the structure of police and the addition to this Law in the Article 14-1, that the Police Headquarters is a structural subdivision of the central organ of the Police Administration, submitting to the General Headquarters of the organs of internal affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine whose staff schedule is approved by the police chief. Besides, the project of the normative act «Regulation about General Headquarters of the organs of internal affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine» is worked out and must be approved by the Act of the

Cabinet of Ministers of Ukraine and «Regulation about Police Headquarters» must be approved by the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Key words: interaction, responsibility, effectiveness, control, organs of internal affairs, planning, policeman, rights and liberties, public administration, headquarters, staff activity.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Соловей О.М. Адміністративно-правовий статус штабів ОВС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. Вип. 34. Ч. 2. Т. 2. С. 184–189.

2. Соловей О.М. Форми і методи адміністративної діяльності штабів органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 6–2. Т. 2. С. 112–117.

3. Соловей А.Н. Содержание административно-правового регулирования штабной деятельности в органах внутренних дел Украины. *Право и политика*. 2017. № 3. С. 51–56. (Кыргызская Республика).

4. Соловей О.М. Адміністративні процедури в адміністративно-правовому регулюванні штабної діяльності в органах внутрішніх справ України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. Вип. 43. Т. 4. С. 111–115.

5. Соловей А.Н. Принципы административно-правового регулирования штабной деятельности в органах внутренних дел Украины. *Право и закон*. 2018. № 2. С. 30–34. (Кыргызская Республика)

6. Соловей О.М. Штабна діяльність органів внутрішніх справ України як об'єкт адміністративно-правових відносин. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2018. № 4. С. 103–114.

7. Соловей О.М. Відповідальність штабних підрозділів органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. С. 178–182.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Соловей О.М. Історичний ракурс виникнення штабів в органах внутрішніх справ. *Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 11–12 груд. 2015 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2015. С. 114–118.

9. Соловей О. Нормативно-правові засади діяльності штабних підрозділів ОВС. *Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 13–14 трав. 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 82–86.

10. Соловей О.М. Удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання штабної діяльності. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 120–123.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ШТАБНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ	25
1.1. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України	25
1.2. Історичні аспекти становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в Україні	44
1.3. Принципи адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України	54
Висновки до розділу 1.....	77
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ШТАБНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ	86
2.1. Штабна діяльність органів внутрішніх справ України як об'єкт адміністративно-правових відносин	86
2.2. Адміністративно-правовий статус штабів органів внутрішніх справ ...	107
2.3. Форми і методи адміністративної діяльності штабів органів внутрішніх справ України	131
Висновки до розділу 2.....	150
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ШТАБНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ	158
3.1. Зарубіжний досвід діяльності штабів в органах внутрішніх справ	158
3.2. Концептуальні напрями реформування та удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України	182
Висновки до розділу 3.....	191
ВИСНОВКИ.....	196
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	199
ДОДАТКИ.....	220

ВСТУП

Обґрунтування теми дослідження. Життя, здоров'я, честь і гідність людини і громадянина є первинними цінностями, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації. Невід'ємною складовою публічної адміністрації є посадові особи та підрозділи органів внутрішніх справ (Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Служба цивільного захисту, Служба безпеки України, а також їх служби, відділи, відділення, сектори та групи), які забезпечують правоохоронну функцію держави та вирішують у терміновому порядку невідкладні потреби громадян у випадку природних і техногенних катастроф. Похідними у цьому аспекті є забезпечення правопорядку (громадського порядку і громадської безпеки), захист органами внутрішніх справ права власності, надання особам невідкладних адміністративних послуг – гасіння пожеж, захист від паводків, інших природних, техногенних катастроф, наслідків російсько-терористичної агресії.

В цьому аспекті Український народ має право вимагати від держави ефективного забезпечення вищезазначених прав суб'єктами публічної адміністрації, які утримуються за рахунок їх коштів (державного і місцевого бюджетів). Однак, як показують результати соціологічних опитувань за 2018 рік державному апарату (чиновникам) в цілому довіряють тільки 8,6 % громадян. В аналізованій сфері ситуація краща, найвищу довіру має Державна служба з надзвичайних ситуацій – 51,1 %, серед правоохоронних органів найбільше респонденти довіряють Державній прикордонній службі – 50,7 % і Національній гвардії України – 48,8 %. Низький рівень довіри має патрульна поліція Національної поліції України – 35 % та Служба безпеки України – 32,2 %¹.

Зазначені результати статистичного дослідження корелюються із власним соціологічним опитуванням громадян, згідно з яким в цілому

¹ Довіра громадян України до суспільних відносин. Результати соціологічного дослідження Центр Разумкова. 2018. URL: http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_06_press_release_ua.pdf

органам внутрішніх справ (МВС України) довіряють 46 % опитаних осіб, Національній поліції – 42 %. При цьому 71 % респондентів позитивно віднеслися до пропозиції відновити в системі органах внутрішніх справ штабні підрозділи та 61 % підтримали створення при Міністерстві внутрішніх справ України Головного штабу органів внутрішніх справ (додаток Б до дисертації). Наглядним прикладом тяжких наслідків відсутності в органах внутрішніх справ штабного планування і взаємодії різних служб і підрозділів є загибель в 2016 р. п'яти поліцейських поліції охорони від куль своїх колег із карного розшуку², що є недопустимим.

Отже, незадоволеність громадян України рівнем забезпечення їх прав, свобод та законних інтересів є наслідком значних недоліків у плануванні та налагодженні взаємодії між різними службами і підрозділами органів внутрішніх справ, практично відсутності у цій сфері нормативного регулювання, що обґрунтовує актуальність аналізованого дослідження.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Схожу з нами проблематику щодо адміністративно-правового статусу штабів органів внутрішніх справ, визначення завдань, форм, методів та стадій контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ, які врегульовані нормами адміністративного права аналізував в своїх працях І. Васильєв³ та О. Баклан, які розкрили питання контрольної діяльності та адміністративного примусу в сфері охорони праці на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України⁴.

Окрім цих учених, питання адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України аналізували у своїх

² Перестрілка співробітників ДСО та поліції під Києвом: 5 загиблих. Українська правда. 2016. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/12/4/7128810/>

³ Васильєв І. Контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 20 с.

⁴ Баклан О. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 17 с.

працях вчені-правники В. Авер'янов, Н. Армаш, К. Басс, В. Бевзенко, В. Галуцько, Т. Варфоломєєва, Т. Вільчик, Ю. Гаруст, В. Гвоздій, Є. Гетьман, І. Гловацький, І. Головань, Д. Гончар, О. Джафарова, О. Дрозд, Л. Дубчак, Л. Єфіменко, О. Єщук, М. Ждан, Д. Журавльов, В. Заросило, В. Ковальська, А. Ковальчук, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Комзюк, С. Короед, Н. Кудрявцева, С. Кузниченко, О. Кузьменко, В. Курило, В. Лебідь, А. Манжула, П. Матвєєв, Р. Мельник, Л. Миськів, О. Монаєнко, О. Музичук, О. Овчарук, І. Орловська, Ю. Пайда, С. Петков, М. Савюк, О. Світличний, О. Святоцький, К. Северин, С. Стеценко, Д. Фіолевський, К. Чижмарь, А. Чубенко, В. Шкарупа, О. Яновська, З. Ярош та ін. Проте безпосередньо предметом їхніх досліджень аналізована нами проблематика не була, вони зосереджували свої зусилля на більш загальних чи суміжних питаннях.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. і плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, нормативних основ і практики діяльності публічної адміністрації органів внутрішніх справ України розкрити адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України.

Відповідно до поставленої мети в роботі заплановано вирішити такі *завдання*:

- розкрити зміст та сформулювати поняття адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України;
- узагальнити історичні аспекти адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України;
- виявити та описати сутність принципів адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України;
- з’ясувати юридичну природу штабної діяльності органів внутрішніх справ України як об’єкта адміністративно-правових відносин;
- розкрити адміністративно-правовий статус штабів органів внутрішніх справ;
- з’ясувати форми і методи адміністративної діяльності штабів органів внутрішніх справ України;
- здійснити компаративістичний аналіз діяльності штабних підрозділів зарубіжних країн;
- сформулювати концептуальні напрями реформування та удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України.

Об’єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України.

Методи дослідження. У дослідженні використано систему методів наукового пізнання. *Діалектичний метод* дав можливість з’ясувати юридичну природу штабів, а також виявити і описати спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України (підрозділи 1.1, 1.3). Метод *системно-структурного аналізу* дав можливість дослідити та установити структурні

зв'язки між різними елементами системи адміністративно-правового регулювання штабної діяльності (розділи 1-2). *Логіко-семантичний* метод застосовано під час аналізу, визначення логічної структури висловлювань вчених шляхом семантичного уточнення контекстів їх думок (розділи 1-2, 3.1). *Методи аналізу й синтезу* дозволили проаналізувати чинне законодавство, а також забезпечили можливість формування нових юридичних категорій (підрозділи 1.1, 1.3, 2.2, 2.3, 3.1). За допомогою *формально-догматичного методу* здійснено аналіз як нормативно-правових актів, що регламентують діяльність штабних підрозділів в Україні, так і міжнародного та зарубіжного законодавства, а також визначено їх правовий статус, форми і методи роботи (розділи 1-2, 3.1). Метод *порівняльного аналізу* дозволив здійснити компаративістичну характеристику зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України та узагальнити ефективний зарубіжний досвід діяльності штабів підрозділів органів внутрішніх справ інших країн (підрозділ 3.1). За допомогою *прогностичного методу*, методів *юридичної техніки* та *правотворчості* вдалося сформулювати нову концепцію та розробити напрямки вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України (підрозділ 3.2). За допомогою *соціологічного методу* здійснено опитування респондентів, а також проведено та оброблено результати соціологічного опитування (додаток Б до дисертації).

Емпіричну базу дисертаційної роботи становлять узагальнена практика адміністративної діяльності Національної поліції, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Служби цивільного захисту та Служби безпеки України, довідкові видання, що стосуються штабної діяльності. Наукову обґрунтованість у виявленні зазначеної проблематики склали результати соціологічного опитування 735 респондентів.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших монографічних досліджень у вітчизняній правовій літературі, в якому проведено комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України. У результаті дослідження сформовано висновки, рекомендації і пропозиції, зокрема:

вперше:

– доведено, що штабна діяльність органів внутрішніх справ полягає в тому, що, по-перше, вона є основою всієї системи розкриття злочинів проти особи, попередження порушень та відновлення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; по-друге, метою існування такої інституції є забезпечення ефективності діяльності усіх служб і підрозділів, внутрішньо-організаційна координація, узгодження і контроль за виконанням завдань службами, підрозділами і посадовими особами органів внутрішніх справ України;

– здійснено поділ органів внутрішніх справ суверенних держав в залежності від рівня централізації штабної діяльності, дотримання прав і свобод громадян та забезпечення правопорядку на три основні категорії: «нульова» – коли в органах внутрішніх справ формально відсутні штабні підрозділи (США); «м'яка» – коли в умовах звичайного стану до компетенції штабів відносяться повноваження щодо планування, координації і контролю та аналітично-інформаційна робота (Великобританія, Федеративна Республіка Німеччина, Грузія, Ізраїль); «жорстка» – коли компетенція штабних підрозділів пронизує всю вертикаль органів внутрішніх справ, що є одним із чинників тоталітарних режимів (Білорусія, Казахстан);

удосконалено:

– наукові положення щодо об'єктивних складових діяльності штабів органів внутрішніх справ як головних органів планування, організації, взаємодії і контролю практично усіх функцій, які покладаються на органи

внутрішніх справ, їх служби, підрозділи та посадових осіб з метою найбільш ефективного їх виконання;

- структуру органів внутрішніх справ як об'єкта адміністративно-правового регулювання штабної діяльності, до яких віднесено Головний штаб органів внутрішніх справ та підпорядковані йому прямо чи опосередковано штабні підрозділи Національної поліції, Національної гвардії та Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Служби безпеки України;

- концептуальні засади та напрями вдосконалення законодавства щодо підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ України шляхом формування пропозицій щодо запровадження (відновлення) системи штабів органів внутрішніх справ на чолі з Головним штабом, що має здійснювати «м'яке» публічне адміністрування всієї системи шляхом збору, обробки й аналізу інформації, планування, взаємодії, контролю та підготовки пропозицій керівникам з найбільш важливих питань, які виникають у сфері внутрішніх справ з метою забезпечення ефективного служіння правоохоронних органів народу України, своєчасного і достатнього надання допомоги фізичним і юридичним особам в умовах надзвичайних ситуацій;

дістали подальшого розвитку:

- теоретичні положення щодо історичних аспектів адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України в результаті чого виявлено, що штабні підрозділи пройшли складний шлях становлення та розвитку від окремих функцій штабної діяльності в кінці XVII століття, системи штабу держави Гетьмана П. Скоропадського до розквіту штабної діяльності в органах внутрішніх справ в період незалежності України (2003-2013 рр.), а також проблеми штучної формальної ліквідації інституту штабної діяльності в останні роки;

- наукові положення щодо засад принципу єдності та принципу централізації в діяльності штабів органів внутрішніх справ, які означають, що має бути один центр штабного керівництва усіма органами, підрозділами

та службами – Головний штаб органів внутрішніх справ, якому мають бути підпорядковані штабні підрозділи: Штаб Національної поліції, Штаб Національної гвардії України, Штаб служби цивільного захисту, Штаб Державної служби прикордонний військ України, а також з певних питань має бути підпорядкований штабний підрозділ Служби безпеки України;

– наукові положення щодо форм адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері штабної діяльності органів внутрішніх справ як зовнішнього виразу публічного адміністрування, виражених у конкретних адміністративних діях посадових осіб і штабних підрозділів щодо здійснення внутрішньо-організаційної виконавчої і розпорядчої діяльності, спрямованої на реалізацію штабних функцій органів внутрішніх справ.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані та аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки та пропозиції впроваджено та надалі може бути використано в:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого теоретичного розвитку адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчій сфері* – висновки, пропозиції та рекомендації дисертації пропонується використати для вдосконалення чинного законодавства щодо правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України (додаток В до дисертації);

– *практичній діяльності* – використання одержаних результатів підвищило ефективність взаємодії служб і підрозділів Національної поліції (акт впровадження Головного управління національної поліції в Херсонській області);

– *навчальному процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій (акт впровадження Одеського державного університету внутрішніх справ України).

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднено та обговорено на трьох міжнародних науково-практичних конференціях: «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (м. Одеса, 11–12 грудня 2015 р.), «Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні» (м. Одеса, 13–14 травня 2016 р.), «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (м. Одеса, 7–8 квітня 2017 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 228 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 226 найменувань на 21 сторінці.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ШТАБНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

1.1 Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України

На сучасному етапі розвитку держави, головною функцією якої є охорона прав і свобод людини та громадянина, їх інтересів, що здійснюється через протидію злочинності, як одна зі сфер соціального управління. Саме тому потрібно вдосконалювати чинні форми й методи управління органами внутрішніх справ України, і провідними в цьому напрямку є штабні підрозділи, які входять до структури ОВС і здійснюють координацію всіх органів і підрозділів системи МВС України. Однак на сьогодні існують серйозні прорахунки в координації діяльності галузевих служб при вирішенні комплексних питань, не надається правильна оцінка ефективності діяльності системи управління, що призводить до різноманітних викривлень у роботі органів внутрішніх справ, а звідси – і до значних порушень з боку тих, хто має захищати інших.

Проте, незважаючи на велику кількість наукових праць з різних напрямків діяльності органів внутрішніх справ України, питання адміністративно-правового статусу штабних підрозділів органів внутрішніх справ України не досліджувалось, що на сьогодні є вкрай актуальним і потребує наукового пошуку з досліджуваних питань. В умовах реформування кожна держава потребує особливого захисту, основним напрямком якого є посилення захисту прав і свобод людини і громадянина. Статтею 3 Конституції України визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визначаються найвищою цінністю в державі [99].

Саме держава бере на себе зобов'язання із захисту основних положень, закріплених в Основному законі. Особлива роль на цьому напрямку належить правоохоронним органам, особливо органам внутрішніх справ. У структурі цих органів мають бути штабні підрозділи. Визначаючи зміст їх діяльності констатуємо, що на сьогодні у вітчизняній юридичній літературі відсутній комплексний підхід до визначення сутності змісту адміністративно-правового регулювання штабної діяльності. У цьому контексті родовими є поняття змісту в його загальному розумінні й безпосередньо змісту правовідносин, оскільки регулювання діяльності штабів є специфічним різновидом останніх.

Так, тлумачний словник української мови трактує термін «зміст» у таких значеннях: 1) суть, внутрішня особливість чого-небудь; 2) певні властивості, характерні риси, які відрізняють дане явище, предмет від подібних явищ, предметів і т. ін.; 3) розумна основа, мета, призначення чого-небудь [183].

На нашу думку, усі три висвітлені чинники визначають деяку юридичну природу змісту адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України, а саме: це внутрішня особливість такої діяльності, що описує характерні риси, які відбивають це юридичне явище в правовій і правоохоронній діяльності суб'єктів публічної адміністрації, спрямовані на захист прав і свобод від протиправних посягань, забезпечення загального правопорядку у громадських місцях і надання специфічних адміністративних послуг.

Професор М. Кравчук підкреслює, що фактичним змістом є поведінка суб'єктів правовідносин, тобто діяльність, у якій реалізуються суб'єктивні юридичні права й обов'язки сторін. У свою чергу юридичний зміст виражається власне в суб'єктивних правах і суб'єктивних обов'язках учасників правовідносин [106]. З цього приводу В. Кириченко зауважує, що юридичний зміст відбиває передбачені нормами права реальні можливості стосовно здійснення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, тоді як

фактичний – фактичну поведінку, у межах якої реалізуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів правовідносин [80].

Як бачимо, теоретики права та зокрема адміністративного права розглядають юридичну природу змісту як фактичний зміст поведінки суб'єктів правовідносин та фактичний зміст. При цьому юридичний зміст затверджує через волю законодавця фактичний зміст, а складовими фактичного змісту суб'єктів адміністративно правових відносин є суб'єктивні права та юридичні обов'язки.

Визначаючи особливості адміністративно-правового статусу штабів органів внутрішніх справ, слід виходити з того, що він є похідним відносно правового статусу органів внутрішніх справ. Штаб (від нім. Stab) – основний орган управління військами (силами) під час військових дій, а під час миру – навчання, керівництво ними. У батальйонах (дивізіонах), у збройних силах існують Генштаб, головні штаби видів збройних сил, штаб Тилу збройних сил, штаб Цивільної оборони, штаби військ [181]. Штаб-квартира – це місце концентрації більшості (якщо не всіх) найважливіших функцій та перебування керівництва організації або топ-менеджменту комерційної структури (компанії, підприємства, організації) [44].

Отже проведений аналіз розуміння штабів і штабної діяльності в збройних силах із використанням методу аналогії та запозичення дає можливість стверджувати, що штаб в органах внутрішніх справ – це основний орган управління структурними підрозділами, а також керівниками, що їх очолюють, під час розкриття злочинів проти особи й інших злочинів у сфері забезпечення правопорядку у громадських місцях, захисту права власності, надання адміністративних послуг, а також забезпечення внутрішньоорганізаційної діяльності МВС України, зокрема щодо недопущення та розслідування порушень прав, свобод і законних інтересів приватних осіб самими представниками органів внутрішніх справ.

У своєму дослідженні І. Ковтун вказує, що штаби органів внутрішніх справ є ланкою, яка об'єднує всі служби та координує діяльність усієї

розгалуженої системи органів внутрішніх справ. Штаб забезпечує безперервне відстеження, комплексний аналіз оперативної обстановки й результатів роботи оперативних і слідчих підрозділів, займається прогнозуванням, поточним і перспективним плануванням за трьома основними напрямками: аналітичним, координаційним і контрольним. Штаби, виконуючи роль координаційної ланки діяльності всієї системи органів внутрішніх справ, здійснюють: нормативне забезпечення аналітичної роботи; визначають пріоритетність аналітичного забезпечення запобігання та розслідування кримінальних правопорушень залежно від особливості подій, що реєструються черговими частинами; корегують наповнення інформаційними ресурсами інформаційно-пошукових систем інформаційних підрозділів, контролюють їх ефективність; здійснюють аналітичне забезпечення діяльності із запобігання та розслідування кримінальних правопорушень, розробляють рекомендації щодо його вдосконалення [87].

Аналізуючи пам'ятку вітчизняного законодавства – положення «Про організацію діяльності штабних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України», відзначаємо, що штаб є самостійним структурним підрозділом головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті. Потрібно зазначити, що штабні підрозділи в системі МВС забезпечували координацію, аналіз, планування, контроль та узгодження дій структурних підрозділів головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, міських, районних, лінійних органів внутрішніх справ з питань захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки (на території обслуговування) [160].

Учені-адміністративісти, які спеціалізуються на адміністративній діяльності поліції, визначають, що штабна діяльність в органах внутрішніх справ визначається як система заходів, які реалізуються штабними

апаратами, що забезпечує постійне стеження за оперативною обстановкою, збирання, оброблення і дослідження інформації, підготовку проектів управлінських рішень, організаційне забезпечення виконання ухвалених рішень і контроль за їх належним виконанням з метою найбільш ефективної організації управління, надання практичної та методичної допомоги службам і підрозділам ОВС. Система штабів органів внутрішніх справ України має такий вигляд: Головний штаб МВС України; штаби головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті; штаби міських, районних та лінійних органів внутрішніх справ. Крім цього існують ще штабні підрозділи або апарати, які виконують їх функції в низці галузевих служб органів внутрішніх справ [177].

Отже, вчені, які досліджували спеціалізовано юридичну природу штабної діяльності в органах внутрішніх справ, виділяють такі її особливості (у нашій інтерпретації):

- координаційний і контрольний підрозділ органів внутрішніх справ (підкреслення наше. – О.С.) здійснює систему адміністративних заходів, які реалізуються штабними апаратами постійного стеження за оперативною обстановкою, збирання, оброблення і дослідження інформації, підготовки проектів управлінських рішень, організаційне забезпечення виконання ухвалених рішень і контроль за їх належним виконанням;

- забезпечує безперервне відстеження оперативної обстановки;

- визначає пріоритетність аналітичного забезпечення запобігання та розслідування кримінальних правопорушень залежно від особливості подій, що реєструються черговими частинами;

- здійснює комплексний аналіз оперативної обстановки;

- здійснює комплексний аналіз результатів роботи підрозділів превентивної діяльності, оперативних і слідчих підрозділів;

- займається прогнозуванням, поточним і перспективним плануванням за трьома основними напрямками (аналітичним, координаційним і контрольним);
- контролює наповнення інформаційними ресурсами інформаційно-пошукових систем;
- розробляє рекомендації щодо вдосконалення аналітичного забезпечення діяльності із запобігання та розслідування кримінальних правопорушень;
- здійснює підзаконну правотворчість щодо нормативного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ [87];
- має мету збільшення довіри громадян до Національної поліції та інших органів внутрішніх справ, більш ефективної організації управління, надання практичної та методичної допомоги службам і підрозділам [177].

Розгляд штабу як органу управління в системі органів внутрішніх справ України не можливий без визначення поняття «управління» в загальному розумінні. Узагалі управління в будь-яких системах можна уявити як виявлення (через передання командної інформації каналами прямого зв'язку) впливу керівної підсистеми на керовану. Звідси каналами зворотного зв'язку в керівну підсистему надходить інформація про її стан, ці підсистеми мають також інформаційні зв'язки з навколишнім середовищем. Керівна та керована підсистеми, канали прямого та зворотного зв'язку, а також навколишнє середовище створюють систему управління [137, с. 306].

Без управління не можливе цілеспрямоване функціонування суспільства [1]. Професор В. Авер'янов розглядає державне управління в широкому та вузькому розумінні. Так, він вказує, що широке тлумачення державного управління – як сукупності усіх видів діяльності держави (тобто усіх форм реалізації державної влади загалом) – правомірно лише на рівні аналізу системи соціального (суспільного) управління, виділення її відносно самостійних підсистем. У такому разі категорія державного управління дає змогу відокремити державні інститути управлінського впливу на суспільство

від інших – недержавних. На другому рівні аналізу загальний суб'єкт управління – держава – представлений уже диференційовано, тобто як сукупність державновладних органів, між якими розподілено різні види державної діяльності. Тут категорія державного управління має використовуватися у вузькому, більш спеціалізованому значенні: як особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [2].

Стосовно ж фактичної наявності у змісті діяльності всіх інших державних органів (причому не лише внутрішньої, а й зовнішньої) окремих функцій, елементів або проявів управлінської діяльності слід зазначити, що головне призначення цих органів зводиться не до управління. Управління якісно відмінне за своєю сутністю від того, що мають здійснювати різні державні органи, які належать до інших форм реалізації державної влади. Державне управління – це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших актів органів державної влади шляхом різних форм організаційного впливу на суспільні явища та процеси [2].

Тим самим місце і роль державного управління в системі штабної діяльності органів внутрішніх справ полягає в такому:

- це виявлення, аналіз, формування командної інформації та передання її каналами зв'язку керованим підрозділам та посадових особам (прямий зв'язок);
- отримання від керованих підрозділів і посадових осіб звіту про виконання керівних розпоряджень (зворотній зв'язок);
- загалом створення елементарного елементу системи управління штабу – підрозділу (посадової особи) органу внутрішніх справ.

У минулу епоху до органів внутрішніх справ належали виключно органи, які здійснювали правоохоронні функції. В умовах сьогодення ситуація змінилась, адже поряд із правоохоронними до складу органів внутрішніх справ належать й інші підрозділи, що наділені ще й сервісними функціями. Провідними в цьому напрямку є сили цивільного захисту –

Державна служба України з надзвичайних ситуацій яка має свої штабні підрозділи.

Що стосується правоохоронних підрозділів, то більшість із них (але не всі) входять до складу МВС України або спрямовуються й координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Це Національна поліція, Національна гвардія України, Держава прикордонна служба України. Крім того, до складу органів внутрішніх справ, на наш погляд, входить Служба безпеки України як державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. На СБУ покладається більшість функцій, що стосуються державного управління всередині держави, а саме: захист державного суверенітету, конституційного устрою, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й 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.

Згідно з теорією правоохоронної діяльності правоохоронний орган – це юрисдикційний орган, уповноважений державою виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права, охорони правопорядку, розслідування або запобігання порушень права, відновлення порушеного права, захисту національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності [115]. І. Бондаренко вважає, що правоохоронний орган – це державний орган, виконання яким однієї чи кількох головних правоохоронних функцій є визначальним у його діяльності, у зв'язку з чим він потребує специфічного матеріально-технічного й іншого забезпечення; до його працівників законодавством висуваються спеціальні вимоги, і вони у свою чергу з метою ефективного виконання обов'язків згідно із законодавством наділяються різноманітними специфічними правами, мають відповідні пільги та зовнішні

ознаки приналежності до правоохоронних органів, підлягають підвищеному правовому захисту [36].

Тим самим до складу правоохоронних органів внутрішніх справ України входить:

- Апарат Міністерства внутрішніх справ України;
- Національна поліція;
- Національна гвардія України;
- Держава прикордонна служба України;
- Служба безпеки України.

В усіх із них здійснюється штабна діяльність, хоча в Національній поліції – тільки за функцією без формального оформлення у «штаб», а в інших означених державних структурах – як за сутністю, так і формально функціонують штаби.

При цьому ми залишаємо поза межами нашого дослідження такі правоохоронні органи, як органи прокуратури, митні органи, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, оскільки в них немає, на наш погляд, потреби створювати штаби. Що стосується Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, то незважаючи на те, що ця служба виконує правоохоронні функції і має в своєму складі штаб, як підрозділ Збройних сил України вона загалом виконує зовнішню, а не внутрішню функцію держави. Відповідно залишається за межами нашого дослідження.

Отже, до складу органів внутрішніх справ, в яких здійснюється (формально чи фактично) штабна діяльність, належать державні структури:

- 1) з правоохоронною юридичною природою:
 - апарат Міністерства внутрішніх справ України;
 - Національна поліція;
 - Національна гвардія України;

- Держава прикордонна служба України;
- Служба безпеки України;
- 2) з адміністративно-сервісною юридичною природою:
 - Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

Звернемося до аналізу категорії «регулювання» – це дія зі значенням «регулювати». Під останнім у тлумачному словнику розуміють упорядкування чого-небудь, керування чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; домагання нормальної роботи машини, установки, механізму тощо, забезпечуючи злагоджену взаємодію складових частин, деталей, зменшуючи або збільшуючи швидкість, величину і т. ін.; досягання потрібної сили, належного ступеня вияву чого-небудь [24].

Ознаками правового регулювання є: 1) наявність правового регулювання як різновиду соціального регулювання; 2) за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, яка має споконвічно державновладний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки; 3) правове регулювання має конкретний характер, тому що завжди пов'язане з реальними відносинами; 4) правове регулювання має цілеспрямований характер, призначене для задоволення законних інтересів суб'єктів права; 5) правове регулювання здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність; 6) правове регулювання гарантує доведення норм права до їх виконання [179].

М. Кельман, О. Мельник, О. Мурашин та інші визначають адміністративно-правове регулювання як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [48].

В. Галуцько, зауважує, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини

з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави. Система елементів адміністративно-правового регулювання (стадій правозастосування та правоохоронної діяльності) складається з таких складових: норми адміністративного права; їх зовнішнє вираження – джерела адміністративного права; принципи адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; адміністративно-правові відносини; адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права; індивідуальні акти суб'єктів публічної адміністрації; форми діяльності суб'єктів адміністративного права; методи адміністративного права; адміністративно-правові режими; адміністративні процедури; ефективність адміністративно-правового регулювання [50].

Г. Шлома, який аналізував адміністративно-правове забезпечення службової таємниці в органах внутрішніх справ України, вважає, що механізм адміністративно-правового забезпечення службової таємниці в органах внутрішніх справ України – це динамічна система правових форм, засобів і заходів впливу на поведінку суб'єктів через установлення їхніх прав та обов'язків щодо створення, передання, використання, зберігання, зміни, знищення конфіденційних службових відомостей, дія і взаємодія яких спрямовані на запобігання порушенню режиму службової таємниці чи на його відновлення в разі порушення. Елементами механізму адміністративно-правового забезпечення службової таємниці в органах внутрішніх справ України є: 1) правові норми та нормативно-правові акти; 2) індивідуальні правові документи; 3) юридичні факти; 4) інформаційне середовище, в якому виникають правовідносини щодо захисту службової таємниці; 5) цілі та завдання, які відбивають інтереси міліції України щодо забезпечення їх службової таємниці; 6) принципи цього механізму; 7) суб'єкти, які вступають у такі інформаційні відносини; 8) суб'єктивні права та юридичні обов'язки цих суб'єктів; 9) об'єкти, на які поширюється режим службової таємниці

(носії інформації); 10) засоби, способи та методи забезпечення службової таємниці в органах внутрішніх справ України, що визначаються з урахуванням загроз; 11) відповідальність за дотримання правил режиму службової таємниці в органах внутрішніх справ України [214].

Отже, регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України в адміністративному аспекті – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на управління структурними підрозділами органів внутрішніх справ, а також їх керівників з метою ефективного забезпечення визначеної суспільством мети і завдань.

Згідно з пам'яткою законодавства до основних завдань штабу належать: постійний моніторинг стану оперативної обстановки на території обслуговування та організація реагування на її зміни; організація діяльності чергових частин ГУМВС, УМВС, територіальних органів внутрішніх справ з питань організації оперативного реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення та інші події; забезпечення електронного моніторингу за місцеперебуванням підозрюваних (обвинувачених), до яких застосовано електронні засоби контролю, ведення журналу обліку осіб, до яких застосовуються електронні засоби контролю та оформлення їх особових справ; контроль за інформуванням працівниками структурних підрозділів і територіальних органів внутрішніх справ центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб; організаційне та методичне забезпечення заходів щодо її вдосконалення; організаційне та методичне забезпечення інформаційно-аналітичної роботи структурних підрозділів і територіальних органів внутрішніх справ та здійснення комплексного аналізу стану злочинності, охорони й забезпечення громадського порядку на території обслуговування, результатів роботи структурних підрозділів і територіальних органів внутрішніх справ; перспективне і поточне планування роботи ГУМВС, УМВС і заходів щодо вдосконалення службової діяльності структурних підрозділів та територіальних органів внутрішніх справ; здійснення контролю за

реалізацією структурними підрозділами та територіальними органами внутрішніх справ законів України, актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, виконання нормативно-правових актів МВС України, наказів ГУМВС, УМВС організаційно-розпорядчого характеру; інспектування структурних підрозділів і територіальних органів внутрішніх справ та надання їм практичної допомоги в організації роботи; організаційне та методичне забезпечення оборонно-мобілізаційної роботи та цивільного захисту у структурних підрозділах і територіальних органах внутрішніх справ, а також контроль за станом їх мобілізаційної готовності та організації цивільного захисту; здійснення в структурних підрозділах та територіальних органах внутрішніх справ перевірок за станом обліково-реєстраційної дисципліни [160].

На думку І. Ковтун, до основних завдань штабу належать такі: планування роботи з розшуку злочинця; виділення сил для проведення ОРЗ; накопичення, аналіз інформації, яка надходить, і вироблення на її основі конкретних напрямів розшуку злочинця, а також рекомендації з використання відомостей стосовно осіб, які становлять оперативний інтерес; розроблення планів пошукових заходів, складання орієнтувань, пам'яток, типових завдань, схем тощо; організація взаємодії між різними службами, підрозділами та групами, які беруть участь у розкритті злочину, забезпечення комплексного використання сил і засобів; контроль за виконанням розпоряджень і вказівок штабу, а також використанням задіяних сил, проведення оперативних нарад і заслуховування на них керівників підрозділів (груп) про пророблену роботу; підготовка з відома керівника слідчої групи звернень до громадськості, а також повідомлень для преси, радіо, телебачення; ведення чергового журналу з обліку сигналів, які надходять у штаб органів внутрішніх справ у зв'язку з розкриттям будь-яких серійних убивств; підготовка узагальнених відомостей, звітів, довідок, інформування відповідних керівників про результати роботи [88].

Особливу увагу штаб має приділяти аналітичній роботі. Визначення діяльності штабів ОВС, спрямованої на обґрунтування оптимальних управлінських рішень, за допомогою своєчасного виявлення проблем, суперечностей, невідповідностей і тенденцій розвитку явищ, що детермінують запобігання та розслідування кримінальних правопорушень ОВС, дозволяє вести мову про наявність у роботі штабу значних обсягів аналітичної роботи. Особливу увагу науковець акцентує на тому, що нехтування законами соціального управління призведе до того, що виконавець, який через незабезпеченість власної діяльності не має можливості виконати поставлене завдання засобами «зворотного зв'язку», доводитиме це штабному підрозділу, який у свою чергу має або «прозвітувати» керівникові про негативний результат, або долучитися до виконання цього завдання (надати практичну допомогу) з метою поліпшення такого результату [88].

Практично аналогічної точки зору дотримується і В.Топчій, який до основних завдань відніс такі: планування роботи з розшуку злочинця; виділення сил для проведення ОРЗ; накопичення, аналіз інформації, яка надходить, і вироблення на її основі конкретних напрямків розшуку злочинця, а також рекомендацій з використання відомостей щодо осіб, які становлять оперативний інтерес; розроблення планів пошукових заходів, складання орієнтувань, пам'яток, типових завдань, схем тощо; організація взаємодії між різними службами, підрозділами та групами, які беруть участь у розкритті злочину, забезпечення комплексного використання сил і засобів; контроль за виконанням розпоряджень і вказівок штабу, а також використанням задіяних сил, проведення оперативних нарад і заслуховування на них керівників підрозділів (груп) про виконану роботу; підготовка з відома керівника слідчої групи звернень до громадськості, а також повідомлень для преси, радіо, телебачення; ведення чергового журналу з обліку сигналів, які надходять у штаб органів внутрішніх справ у зв'язку з розкриттям будь-яких серійних убивств; підготовка узагальнених

відомостей, звітів, довідок та інформування відповідних керівників про результати роботи. Він указав, що основним напрямком його розвитку слід уважати аналіз основних напрямків оптимізації взаємодії органів досудового розслідування й оперативних підрозділів у виявленні та розкритті тяжких і особливо тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи [203].

Однак, на нашу думку, завдання, які стоять перед штабними підрозділами, включають не тільки кримінальну складову, а й адміністративну і є більш широкими за змістом.

Що ж до штабних підрозділів, то саме на них покладається розроблення й реалізація управлінських рішень, удосконалення форм і методів роботи, координація діяльності всіх служб, а саме: стеження за станом оперативної обстановки та організація реагування на її зміни – збирання, оцінювання, аналіз інформації про криміногенну ситуацію в регіонах, резонансні злочини, групові порушення громадського порядку, інші надзвичайні події та заходи, що вживаються органами внутрішніх справ для усунення недоліків; підготовка оперативних зведень та інших інформаційних документів про злочини, що мають міжрегіональний і міжнародний характер. Обмін інформацією стосовно них з іншими правоохоронними органами, зокрема зарубіжних країн; забезпечення функціонування оперативного штабу з координації дій органів і підрозділів внутрішніх справ під час виконання завдань з охорони громадського порядку в надзвичайних умовах; участь спільно із зацікавленими структурними підрозділами в розробленні та контролі за реалізацією типових планів операцій і внесення пропозицій щодо підвищення готовності органів внутрішніх справ до дій в умовах загострення оперативної обстановки [150].

Виходячи зі змісту цього наказу, можемо стверджувати, що штаб органів внутрішніх справ – це серцевина системи організації роботи органів внутрішніх справ, координації та узгодження дій щодо захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань,

боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

Окрім того, саме на штаби покладається й удосконалення правової роботи: забезпечення реалізації державної правової політики у сфері діяльності МВС України, захисті законних інтересів Міністерства; організація розроблення разом зі структурними підрозділами, іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади проектів законодавчих та нормативно-правових актів з питань правоохоронної діяльності; розгляд самостійно або із залученням зацікавлених структурних підрозділів проектів законодавчих і нормативно-правових актів, що надходять до Міністерства на погодження від інших центральних органів виконавчої влади; перевірка відповідності законодавству України проектів нормативно-правових актів, які розробляють структурні підрозділи МВС, внесення пропозицій щодо подання зазначених актів на державну реєстрацію; участь у підготовці господарських договорів (контрактів), зокрема зовнішньоекономічних, представлення в установленому законодавством порядку інтересів МВС в судах та інших органах виконавчої влади під час розгляду правових питань і спорів; методичне керівництво правовою роботою, аналіз матеріалів з питань претензійної та позовної практики в органах і підрозділах внутрішніх справ [150].

Отже, ураховуючи, що аналізований вище нормативний акт хоч і втратив свою юридичну силу, однак репрезентує загалом ті цінності, до яких прагне Україна, зокрема шляхом виконання Угоди про Асоціацію з ЄС, ми можемо визначити, що, по-перше, штаб – це серцевина всієї системи органів внутрішніх справ; по-друге, метою існування такої інституції є: 1) забезпечення ефективності діяльності всіх служб і підрозділів органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб та публічного інтересу держави і суспільства загалом; 2) внутрішньоорганізаційна координація, узгодження та контроль за виконанням завдань службами й підрозділами органів внутрішніх справ.

Зміст адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України регламентується інститутами адміністративного права – засадами, адміністративно-правовим статусом штабів (їх інспекторів) та інструментарієм публічного адміністрування щодо ефективного забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та інших осіб поліцейськими й іншими працівниками органів внутрішніх справ України.

На основі всього вищевикладеного слід зробити такі висновки щодо формування змісту та поняття адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України:

– за своєю юридичною природою адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України відбиває внутрішню особливість та зовнішній вираз такої діяльності, що описується характерними рисами, які репрезентують це юридичне явище в правовій і правоохоронній діяльності суб'єктів публічної адміністрації, спрямовані на захист прав і свобод від протиправних посягань, забезпечення загального правопорядку у громадських місцях та надання специфічних адміністративних послуг;

– штаб в органах внутрішніх справ – це основний орган управління структурними підрозділами, а також керівниками, що їх очолюють, під час розкриття злочинів проти особи, інших злочинів, забезпечення правопорядку у громадських місцях, захисту права власності, надання адміністративних послуг, а також забезпечення внутрішньоорганізаційної діяльності, зокрема щодо недопущення та розслідування порушень прав свобод і законних інтересів приватних осіб самими представниками органів внутрішніх справ;

– особливості функцій штабу в органах внутрішніх справ полягають у такому: це координаційний і контрольний підрозділ органів внутрішніх справ, який здійснює через систему адміністративних заходів, що реалізуються штабними апаратами, постійне стеження за оперативною обстановкою, збирання, оброблення й дослідження інформації, підготовку

проектів управлінських рішень, організаційне забезпечення виконання ухвалених рішень і контроль за їх належним виконанням [177]; він забезпечує безперервне відстеження оперативної обстановки; визначає пріоритетність аналітичного забезпечення запобігання та розслідування кримінальних правопорушень залежно від особливості подій, що реєструються черговими частинами; здійснює комплексний аналіз оперативної обстановки; здійснює аналіз результатів роботи підрозділів превентивної діяльності, оперативних та слідчих підрозділів; займається прогнозуванням, поточним і перспективним плануванням; контролює наповнення інформаційними ресурсами інформаційно-пошукових систем; розробляє рекомендації щодо вдосконалення аналітичного забезпечення діяльності із запобігання та розслідування кримінальних правопорушень; здійснює підзаконну правотворчість щодо нормативного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ; надання практичної та методичної допомоги службам і підрозділам органів внутрішніх справ [87];

– визначено місце і роль державного управління в системі штабної діяльності органів внутрішніх справ: це виявлення, аналіз, формування командної інформації та передання її каналами зв'язку до керованих підрозділів та посадових осіб (прямий зв'язок); отримання від керованих підрозділів і посадових осіб звіту про виконання керівних розпоряджень (зворотній зв'язок); загалом створення елементарного елементу системи управління «штаб – підрозділ (посадова особа) органу внутрішніх справ»;

– доведено, що в минулу епоху до органів внутрішніх справ належали виключно органи, які здійснювали правоохоронні функції, в умовах сьогодення ситуація змінилась, адже поряд із правоохоронними до складу органів внутрішніх справ належать й інші підрозділи, що наділені ще й сервісними функціями; провідними в цьому напрямку є сили цивільного захисту – Державна служба України з надзвичайних ситуацій, що має свої штабні підрозділи;

– визначено, що до складу органів внутрішніх справ, в яких здійснюється (формально чи фактично) штабна діяльність, належать державні структури: 1) з правоохоронною юридичною природою (апарат Міністерства внутрішніх справ України; Національна поліція; Національна гвардія України; Держава прикордонна служба України; Служба безпеки України); 2) з адміністративно-сервісною юридичною природою (Державна служба України з надзвичайних ситуацій);

– негативно доведено, що поза межами дослідження залишені такі правоохоронні органи: органи прокуратури, митні органи, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, оскільки в них немає потреби створювати штаби; що стосується Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, то, незважаючи на те, що ця служба виконує правоохоронні функції та має в своєму складі штаб, проте як підрозділ Збройних сил України загалом виконує зовнішню, а не внутрішню функцію держави;

– регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України в адміністративному аспекті – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на управління структурними підрозділами органів внутрішніх справ, а також їх керівників з метою ефективного забезпечення визначеної суспільством мети і завдань;

– зміст адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України регламентується інститутами адміністративного права – засадами, адміністративно-правовим статусом штабів (їх інспекторів) та інструментарієм публічного адміністрування щодо ефективного забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та інших осіб поліцейськими та іншими працівниками органів внутрішніх справ України.

Отже, адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на управління структурними підрозділами органів внутрішніх справ, а також їх керівників з метою забезпечення ефективності діяльності усіх служб і підрозділів органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб та публічного інтересу держави і суспільства загалом.

1.2 Історичні аспекти становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в Україні

Виборовши державну незалежність, Україна здійснила низку важливих заходів щодо її забезпечення та зміцнення. Так, із цією метою було вироблено основи нового типу політики, створено нові структури управління. Загальновизнано, що в період становлення української державності органи внутрішніх справ виявили себе надійною силовою структурою, яка зробила все можливе, щоб не відбулося обвалу криміногенної обстановки та було забезпечено громадський спокій у суспільстві й цілісність держави. Саме на штабні підрозділи покладається завдання щодо взаємодії та втілення в життя управлінських рішень, однак їх роботі не приділяється належної уваги.

На сьогодні в Україні жодного повного дослідження виникнення, розвитку та діяльності штабів системи Міністерства внутрішніх справ України немає. Частково аспектам становлення, розвитку та організації діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ приділялась увага в наукових працях учених В. Плішкіна, Є. Зозулі, Ю. Кравченко, Ю. Аврутіна. Так, 2010 року В. Васильєв у своєму дослідженні «Контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ» також фрагментарно розглянув це питання. Досліджуючи поняття «штаб», було виявлено, що воно походить від нім. *Stab* – основний орган управління військами (силами) під час військових дій, а під час миру – навчання, керівництво ними. У збройних силах діє Генштаб,

головні штаби видів збройних сил, штаб Тилу збройних сил, штаб Цивільної оборони, штаби військ [44].

Багато науковців вказують, що історія штабу мінлива. При курфюрсті Ф.Вільгемі (1640-1688 рр.) існував генеральний штаб, до якого входили всі генерали та старші офіцери. Це була колегіальна рада. У подальшому при Ф. Вільгемі I (1713-1740 рр.) було знято такі повноваження, як штаб, армією він управляв одноособово. Найбільший розквіт воєнна держава отримала при правлінні Фридріха-II (1740-1786 рр.), де особливу роль відігравали генерал-квартирмейстерський штаб, генеральний комісаріат і таємна військова канцелярія. У подальшому штабна робота як така майже не існувала та постійно видозмінювалась. Починаючи з 1803 р. почали створюватись штаби, які майже дійшли до нашого часу, особливу роль у реформуванні штабу приписують генерал-квартирмейстру-лейтенанту Шарнгорсту [45].

Отже, наприкінці XVII століття в Австро-Угорській імперії, до складу якої входили українські землі Галичини й Закарпаття, у війську зародилися та почали діяти на постійній основі штаби як основні органи управління військами.

На початку XVIII століття, за часів входження українських земель до складу Російської імперії, у всіх стройових частинах було введено посаду квартирмейстера, в обов'язки якого входило надання допомоги командиру в організації пересування та розміщення військ, вивченні місцевості та складанні карт, планів і т. ін. Згодом служба квартирмейстера стала називатися службою генерального штабу. Функції управління, які прийнято називати штабними, здійснювалися з самого початку розвитку системи органів внутрішніх справ [137].

Після утворення поліції на теренах Російської імперії штат поліції складався із заступника генерала-поліцмейстера, 4 офіцерів і 36 нижніх чинів. Діловодство в Головній поліцмейстерській канцелярії вели дяк і десять підлеглих. Поліція не лише стежила за порядком в місті, але й виконувала

низку соціальних функцій, займалася благоустроєм міста – мощенням вулиць, осушенням болотистих місць, прибиранням сміття тощо [137, с. 165].

Тим самим, із деяким запізненням (початок XVIII століття) штабні підрозділи у війську були запроваджені в Російській імперії, до складу якої входили українські землі.

У подальшому про роботу штабів (інструкторсько-іспекторські відділи) зазначається в історичних джерелах з позиції ідеології Російської Федерації. Так, 24 січня 1920 р. колегія Головної міліції затвердила положення про Інспекцію, до складу якої було введено інформаційно-інструкторський відділ зі штабними функціями. До складу Головного управління міліції входило три самостійних штабних підрозділи: адміністративно-організаційний відділ, Інспекція та Постійна нарада з обговорення і розгляду заходів з упорядження побуту й служби міліції У 30-ті роки XX ст. штабну функцію виконували допоміжні підрозділи – канцелярії, інспекції, загальні відділи [133].

Цікавим є факт створення та існування штабу гетьмана П. Скоропадського, який був затверджений під грифом «таємно» Радою Міністрів Української держави 1 травня 1918 р. Штаб Гетьмана складався з 4 відділів, що включали в себе 6 підрозділів. А саме: Перший відділ – начальник штабу гетьмана та Гетьманська похідна канцелярія; Другий відділ – гетьманський комендант; Третій відділ – Гетьманський господар; Четвертий відділ – загін особного призначення та особний загін. Штаб мав широкі повноваження та займався питаннями призначення та звільнення зі служби, відпусками, відрядженнями всіх чинів Головної квартири Гетьмана, справами надання допомоги від Гетьмана та інше [47].

Гетьманські спецслужби (Особливий (Осібний) відділ Власного Штабу пана Гетьмана та Департамент Державної Варти Міністерства внутрішніх справ) розпочали справжню війну з більшовизмом в Україні, яка тісно перепліталася із протистоянням з вітчизняним соціалістичним підпіллям, російськими есерами й «білими» агресивними організаціями та з протидією німецького військового командування. Головну увагу агентів Осібного

відділу було спрямовано на боротьбу з більшовицькими агентами, що відряджалися на територію Української Держави для антиурядової та антинімецької агітації, проти українських соціалістичних діячів, які стояли на чолі антигетьманського руху, що сіяли розбрат серед населення [46].

Отже, практично вперше штабна діяльність органів внутрішніх справ на теренах України розпочалася за часів української держави – Гетьманату Скоропадського, коли було утворено Штаб Гетьмана, який мав широкі повноваження: адміністративні (канцелярські) – призначення та звільнення зі служби, надання відпусток і відряджень, надання допомоги від Гетьмана та ін.; внутрішньодержавні – протидія українським соціалістам, злочинності, отаманщині; зовнішньодержавні – протидія російським більшовикам і білогвардійцям.

У подальшому заслуговує на увагу історичний факт створення у Варшаві 1927 року за підтримки з боку поляків Штабу Міністра Військових справ УНР. Було сформульовано такі принципи роботи цього штабу: цей орган буде розглядатися як штаб союзної армії, що тимчасово гостює на території Речі Посполитої, користуючись при цьому технічною та матеріальною допомогою з боку Генерального штабу Війська Польського. Штаб складатиметься з 3 секцій: організаційно-мобілізаційної, розвідувальної та пропагандистської. Це питання було винесено на засідання Ради Міністрів УНР, що відбувалася з 28 грудня 1926 до 4 січня 1927 року. 14 січня 1927 було ухвалено постанову, що затверджена А. Лівіцьким, а 28 лютого 1927 року він підписав наказ Головної Команди Війська і Фльоти УНР за №7, у якому офіційно оголошено про створення Штабу Міністра Військових справ. Цей штаб мав діяти в умовах суворої конспірації [171].

Отже, український уряд в екзилі (Варшава, 1927 р.) утворив Штаб Міністра військових справ УНР, який здійснював на українських землях, окупованих російськими більшовиками, організаційно-мобілізаційну, розвідувальну та пропагандистську діяльність в умовах суворої конспірації.

Перші спеціалізовані підрозділи штабного характеру – організаційно-методичні, контрольно-методичні та методичні відділи – стали створюватися в органах внутрішніх справ УРСР на початку 60-х років. Однак в силу свого правового положення ці апарати не могли в повному обсязі задовольняти потреби в координації діяльності служб та підрозділів органів внутрішніх справ. 17 жовтня 1966 року вперше створюється самостійний структурний штабний підрозділ – Контрольно-інспекторський відділ, який підпорядковувався безпосередньо міністру внутрішніх справ. Цей підрозділ виконував функції інспектування, контролю, планування, підготовки організаційно-розпорядчих документів, а також відповідав за інформаційно-аналітичну роботу [210].

1967 року було створено організаційно-інспекторське управління в МВС СРСР. Незабаром після цього штабні апарати з аналогічною назвою з'явилися в МВС союзних та автономних республік. Основна мета створення цих апаратів – забезпечувати координацію діяльності лінійних служб та вирішувати інші управлінські завдання – поступово розширювалася та конкретизувалася. В 70-х роках організаційно-інспекторські апарати, уже достатньо повно оволодівши навичками штабної роботи, стали реорганізовуватися в штаби [9, с. 235; 111]. Наприклад, на Херсонщині організаційно-інспекторський відділ уперше в штатному розкладі фіксується 1968 року. Згідно з наказом управління охорони громадського порядку виконкому Херсонської обласної Ради від 01.10.1968 № 072 [123] цей підрозділ складався з дванадцяти працівників на чолі з начальником відділу. У черговій частині, яка входила до складу штабу, проходило службу 3 інспектори-чергові та 3 помічника чергового з оперативних засобів зв'язку. 1968 року відділ реорганізовується в Організаційно-інспекторське управління МВС СРСР, яке у вересні 1971 р. було перейменовано у Штаб, 1983 року – в Інспекцію, а згодом – в організаційно-інспекторське управління [133].

Основні функції відділу – забезпечувати координацію діяльності лінійних служб та вирішувати інші управлінські завдання – поступово

розширювалися та конкретизувалися. У 70-х роках організаційно-інспекторські апарати, вже достатньо повно оволодівши навичками штабної роботи, стали реорганізовуватися в штаби. Виходячи з такого призначення, основними завданнями Штабу було визначено: організацію інформаційної роботи, вдосконалення системи інформації; комплексний аналіз оперативної обстановки та розроблення на його основі пропозицій з удосконалення оперативно-службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ; перспективне планування діяльності органів внутрішніх справ на підставі наукових прогнозів; комплексне інспектування органів внутрішніх справ; організацію нормотворчої діяльності. На основі Положення про Штаб МВС СРСР з метою уніфікації штабної діяльності 1973 року було розроблено «Типове положення про Штаб МВС, УВС», у якому передбачалося, що штаб має включати оперативний відділ з черговою частиною, організаційно-аналітичний, організаційно-штатний, організаційно-інспекторський відділи та канцелярію [73, с.25; 111].

Підрозділи, що виконували штабну функцію, забезпечували розроблення й реалізацію управлінських рішень, сприяли вдосконаленню форм і методів роботи, координували діяльність усіх служб – існували впродовж усієї історії органів внутрішніх справ, постійно розширюючи свої функції та вдосконалюючи роботу, а разом із тим і час від часу змінюючи свою назву. Це був спочатку Контрольно-інспекторський відділ, підпорядкований безпосередньо міністру внутрішніх справ, потім – Організаційно-інспекторське управління. 1971 року службу перейменовано в Штаб, пізніше – в Інспекцію, згодом – знову в Організаційно-інспекторське управління [42]. 80-ті роки, особливо наприкінці, були дуже складними, оскільки відбувалася стрімка криміналізація суспільства, масштабні політичні та соціальні зміни у суспільних відносинах. Унаслідок переходу від планової економіки до ринкових відносин багато підприємств було закрито, поширилось безробіття, втрата заощаджень і стрімке зростання цін призвели до різкого зuboжіння значної частини населення. Сумна тенденція зниження

рівня суспільної моралі, правовий нігілізм – усе це також призвело до зростання злочинності в Україні [73, с.31].

Отже, на теренах України, що входили до складу СРСР, історичні аспекти створення й утвердження адміністративно-правового регулювання штабної діяльності характеризувались такими особливостями:

1) перші підрозділи, які виконували функції штабного характеру – організаційно-методичні, контрольно-методичні та методичні відділи – стали створюватися в органах внутрішніх справ УРСР на початку 60-х рр. XX століття [111];

2) самостійні структурні штабні підрозділи – контрольно-інспекторські відділи – було утворено 7 жовтня 1966 р., вони виконували функції інспектування, контролю, планування, підготовки організаційно-розпорядчих документів, а також відповідали за інформаційно-аналітичну роботу. Пізніше (1967 р.) їх було трансформовано в організаційно-інспекторські підрозділи, що забезпечували координацію діяльності лінійних служб та вирішували інші управлінські завдання [111];

3) уперше штабні підрозділи з формальною назвою «штаб» в органах внутрішніх справ УРСР були утворені на початку 70 рр. XX століття; вони здійснювали інформаційну роботу, аналіз оперативної обстановки та розроблення пропозицій з удосконалення оперативно-службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ, перспективне планування на підставі наукових прогнозів; комплексне інспектування органів внутрішніх справ, організацію нормотворчої діяльності; 1973 року було утверджене типові положення про штаб МВС.

Після проголошення незалежності Україною, зі становленням Міністерства внутрішніх справ як складової частини системи органів виконавчої влади постала необхідність створення ефективної структури, яка б забезпечувала діяльність органів і підрозділів внутрішніх справ на належному рівні. У грудні 1991 р. у регіональних управліннях МВС було

створено штабні підрозділи, які наказом МВС України від 31 травня 1993 р. № 317 було віднесено до оперативних служб [133].

У серпні 1994 року Кабінет Міністрів України затвердив нову організаційну структуру центрального апарату МВС України, а у вересні було оголошено про нову організаційну структуру центрального апарату МВС України та підрозділів, безпосередньо йому підпорядкованих. 31 жовтня 2003 р. Положенням про Управління правового забезпечення Головного штабу МВС України, затвердженим наказом МВС України № 1350, визначено, що Управління правового забезпечення як головний підрозділ юридичної служби системи МВС України вносить керівництву Міністерства пропозиції щодо подання нормативно-правового акта до Мін'юсту України для державної реєстрації, якщо цей акт зачіпає права, свободи і законні інтереси громадян або має міжвідомчий характер [196].

У лютому 2005 року наказом МВС України № 99 було затверджено Положення про Головний штаб МВС України. Визначено 9 грудня Днем працівника штабних підрозділів органів внутрішніх справ України. Штаб стає головним (провідним) підрозділом апарату УМВС області (на правах управління) у сфері організації роботи органів і підрозділів внутрішніх справ, координації та узгодження їх дій щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки. Це положення поклало початок розвитку та постійного покращення функціонування штабних підрозділів органів внутрішніх справ України. 24 травня 2013 року Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 505 затверджено «Положення про штаб Головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті» [111; 160], яким визначено завдання, функції, права та обов'язки штабів. 17 жовтня 2014 року Наказом Міністерства Внутрішніх справ № 1090 затверджено Положення про Головний штаб Міністерства внутрішніх справ України зі змінами та доповненням, де

визначено, що Головний штаб здійснює основні функції щодо координації, аналізу планування, контролю та узгодження дій органів і підрозділів ОВС з реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінально-протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, виявлення кримінальних правопорушень, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху [151].

Отже, після відновлення незалежності України адміністративно-правове регулювання штабної діяльності характеризувалось такими рисами:

- у грудні 1991 р. у регіональних управліннях МВС було створено штабні підрозділи, які наказом МВС України від 31 травня 1993 р. №317 було віднесено до оперативних служб;

- у серпні 1994 р. Кабінет Міністрів України затвердив нову організаційну структуру центрального апарату МВС України, а у вересні було оголошено нову організаційну структуру центрального апарату МВС України та підрозділів;

- 31 жовтня 2003 р. наказом № 1350 МВС України було затверджено Положення про Управління правового забезпечення Головного штабу МВС України, у лютому 2005 р. наказом № 99 МВС України було затверджено Положення про Головний штаб МВС України, з цього часу штаб стає головним (провідним) підрозділом апарату УМВС області у сфері організації роботи органів і підрозділів внутрішніх справ, координації та узгодження їх дій щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки (9 грудня кожного року відзначався Днем працівника штабних підрозділів органів внутрішніх справ України) [111];

- положення про штабні підрозділи в подальшому змінювалися, доповнювалися й удосконалювалися наказами МВС України від 12 травня 2013 р. та 17 жовтня 2014 р., згідно з якими головний штаб МВС України та

підпорядковані йому штаби ГУМС (УМВС) здійснювали функції щодо координації, аналізу планування, контролю та узгодження дій органів і підрозділів ОВС з реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінально-протиправних посягань;

– за Наказом МВС України від 4 грудня 2015 р. № 1542, штабні підрозділи в МВС України припинили своє існування, у Національній поліції їх не було створено, аналітичну роботу було перекладено на однойменний департамент МВС, що призвело (незважаючи на європейське реформування органів внутрішніх справ) до погіршення зв'язків між різними службами й підрозділами, зниження ефективності управлінського контролю і, як наслідок, – до погіршення криміногенної обстановки та безпеки громадян України, при цьому виникає парадоксальна ситуація, що Національна гвардія України, Державна служба цивільного захисту, Державна прикордонна служба України мають свої автономні штаби, а Національна поліція та загалом МВС України не мають, що є неприпустимим.

Отже, основною метою утворення та діяльності штабу були: організація інформаційної роботи, удосконалення системи інформації; комплексний аналіз оперативної обстановки та розроблення на його основі пропозицій з удосконалення оперативно-службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ; перспективне планування діяльності органів внутрішніх справ на підставі наукових прогнозів; комплексне інспектування органів внутрішніх справ; організація нормотворчої діяльності. Що ж до організаційної структури органів внутрішніх справ, то вона включає в себе багаторівневу сукупність різних за своїми функціями структурних підрозділів, об'єднаних у систему.

1.3 Принципи адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України

Питання захисту правопорядку в Україні, зокрема громадян від порушень їх прав, залежать від чіткої регламентованої роботи кожного підрозділу органів внутрішніх справ. Саме за станом цієї діяльності здійснюють контроль штабні підрозділи, які координують їх роботу, організовують взаємодію між ними з метою найбільш якісного виконання покладених на орган внутрішніх справ завдань для захисту прав і свобод громадян. Однак сьогодні існують серйозні прорахунки в координації діяльності галузевих служб при вирішенні комплексних питань, не надається правильна оцінка ефективності діяльності системи управління, що призводить до викривлення роботи органів внутрішніх справ, а звідси – і значних порушень з боку тих, хто має захищати інших.

В умовах реформування, під час якого відбуваються зміни в системі управління та її структурі, більше відкритості, підзвітності суспільству, тісного партнерства з населенням, діють нові підходи до оцінювання адміністративної та оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, ставляться перед ними нові завдання, що потребують пошуку нових форм і методів управління оперативно-службовою діяльністю персоналу, підвищення організаційної ролі керівника до рівня суспільних потреб у правоохоронній сфері [72]. Усе це зумовлює актуальність дослідження адміністративно-правових засад діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ України.

Статтею 3 Конституції України зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість функціонування держави, що відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [100].

Для того щоб забезпечити ці стандарти, керівнику органу внутрішніх справ потрібно вибудувати публічне адміністрування свого підрозділу на

певних засадах, щоб це забезпечило взаємодію підрозділів і служб України як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у правоохоронній сфері [28].

В Енциклопедичному словнику з державного управління мету визначено як ідеальне передбачення результату діяльності, що є її регулятором, для якої характерні дві особливості: по-перше, мета є моделлю майбутнього результату, початковим образом, до якого рухається об'єкт; по-друге, мета постає як варіант задоволення потреби, сформований з кількох альтернатив [65, с. 385].

Словосполучення «адміністративне право» науковцями трактується як «управлінське право». Термін «управління» означає діяльність з керівництва чимось, яку слід розглядати й досліджувати як цілісну систему, що складається із взаємодіючих компонентів суб'єкта та об'єкта управління, зв'язків між ними, методів і форм управління. Термін «адміністрація», який сьогодні широко застосовується, у перекладі з латинської мови означає «управління» [59]. Проте у своїх більш пізніх працях професор В. Авер'янов доводив, що державне управління – це тільки один і до того ж вторинний елемент предмета адміністративного права, а первинним є надання публічною адміністрацією приватним особам адміністративних послуг. Хоча в аналізованій нами сфері саме спеціальний різновид державного управління є стрижнем публічного адміністрування публічної адміністрації.

О. Курочкін наголошує, що велике значення має мета в управлінні та організаційно-практичній діяльності з підготовки й реалізації ухваленого рішення. Правильно усвідомлена мета дисциплінує і стимулює діяльність. Цілеспрямованість колективу – важливий чинник підвищення продуктивності праці. Мета управління – бажаний, можливий і необхідний стан виробництва як керованої соціально-економічної системи, який має бути досягнутий [108, с. 32–33]. В. Плішкін пише, що завдання та функції системи зумовлюють її організаційну структуру, яка є одним з основних елементів

управління системою. Вона характеризується насамперед розподілом цілей і завдань системи між підрозділами та працівниками організації [137].

Тим самим адміністративно-правове регулювання штабної діяльності нерозривно пов'язане з функціями (завданнями) публічного адміністрування, які базуються на певних засадах, що встановлюються об'єктивно на основі цінностей природного права і згодом нормативно виявлені в правовому законодавстві.

Насамперед засади адміністративного права описуються через принципи. Діяльність штабів, як і будь-якого підрозділу, базується на певних принципах, їх потрібно розглядати передусім у загальних аспектах принципів діяльності правоохоронних органів як елемента публічної адміністрації. Принцип – це насамперед переконання морального плану. Таких переконань у житті небагато, але вони тримають на собі всі інші моральні засади людини. Термін «принцип» походить від латинського *princīpium*, що означає «основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, які визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості» [90, с. 17].

Тлумачний словник української мови дає такі визначення слова «принцип»: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; засада, основний закон якої-небудь точної науки; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.; 3) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон [183]. Принцип – це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось, переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [202; 213].

У суспільних науках під принципами розуміють вихідні положення й теоретичні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку

суспільства й держави. Їх покладено в основу формування і функціонування державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влади). Принципи організації та проходження служби в правоохоронних органах – це основоположні засади, ідеї, положення, настанови, ціннісні орієнтири, закріплені в Конституції України, законах та інших нормативно-правових актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям служби. Такі принципи відбивають об'єктивні закономірності й тенденції суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, обґрунтовані напрямки організації та здійснення службовцями діяльності щодо реалізації завдань і функцій держави, напрямки реалізації повноважень службовців, які працюють у правоохоронних органах України. Вони є обов'язковими для всіх органів і службовців, які належать до цього інституту, поширюються на всі види державної служби та є загальними в її рамках, охоплюють усі правові, організаційні, функційні та інші аспекти [114].

Принципи управління є однією з найважливіших категорій науки управління, що входить до складу її методологічної основи. Принципи відбивають сутність і реальність процесів управління, зокрема й місцевого. Принцип – це специфічне поняття, змістом якого є не тільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок явищ між собою, а й знання про них. Це результат узагальнення людьми об'єктивно існуючих законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальною основою для людської діяльності [116].

Принципи є провідною категорією в організації та діяльності всіх публічних органів. У принципах виявляється сутність органу, його основи, закономірності життєдіяльності, тенденції та потреби. Вони відбивають суттєві характеристики функціонування системи, без яких вона не виконувала б свого призначення. На практиці принципи управління набувають характеру норми, правила, якими керуються в управлінській діяльності. Динамізм принципів управління виявляється в тому, що в кожній конкретній сфері

діяльності формуються свої конкретні принципи здійснення управлінських функцій [113, с. 191].

Юридичну природу принципів розкриває професор Ю. Битяк як вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується та функціонує відповідна система та її зміст. За межами соціальної активності та практичної діяльності суб'єктів принципи не можуть бути сформовані й закріплені, а тим більше реалізовані [33]. Принципами адміністративного права, на думку вчених-адміністративістів, є об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави [48].

На думку професора В. Колпакова, принципи – це позитивні закономірності, пізнані наукою та практикою, закріплені в правових нормах або узагальнені в чинних у державі юридичних правилах [96]. Професор О. Бандурка обґрунтовує поняття принципів як вихідні, основні правила, норми діяльності для впровадження системи, управління загальними процесами [28].

А. Кравцов вважає, що систему принципів сучасного адміністративного права України становлять загальні (загальногалузеві), спеціальні (особливі), підгалузеві та приватні (інституціональні) принципи адміністративного права. Загальними принципами адміністративного права України є пріоритет прав і свобод людини та громадянина; повнота й реальність прав і свобод людини та громадянина в адміністративно-правовій сфері; забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами; законність в адміністративно-правовій сфері; соціальна орієнтація діяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації; судовий контроль за діяльністю всіх суб'єктів виконавчої влади; відповідність норм галузі положенням Конституції України, законам України, а також ратифікованим Верховною Радою України міжнародним договорам; підконтрольність і підзвітність державних органів і державних службовців; служіння органів

публічної влади людині та суспільству; взаємна відповідальність держави й людини тощо [105, с. 62–69].

Принципи державного управління – це об'єктивно зумовлені нормативні засади, що є своєрідним відбиттям законів і закономірностей суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і закономірностей управління, головним чином закріплені в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління та визначаються вимогами до системи, структури, організації та процесу управління [27].

Професор В. Авер'янов зауважує, що широке розуміння державного управління має базуватися на певній методологічній основі, якій служить «певний гносеологічний рівень» використання категорії «державне управління». Він зауважує, що широкий підхід до державного управління «як сукупності всіх видів діяльності держави» є прийнятним лише на рівні характеристики загалом соціального відокремлення, виявлення його відносно відокремлених підсистем. На цьому загальносоціальному рівні інтегрованим управляючим суб'єктом постає вся політична система суспільства, а об'єктом управління – суспільство загалом [7, с. 22]. Державне управління у «вузькому» розумінні слова (як виконавчо-розпорядча діяльність) визначається через відокремлення в діяльності державного апарату тільки однієї виконавчо-розпорядчої діяльності, яка здійснюється лише одним видом державних органів – органами державного управління [209, с. 52].

У теорії державного управління до його ознак відносять: а) виконання важливих соціально значущих функцій; б) застосування владних методів; в) використання права як регулятора суспільних відносин; г) здійснення спеціалізованих і оперативних управлінських функцій, які реалізуються професійним апаратом, що побудований і діє на принципах ієрархічності та штатного виконання функцій [2, с. 92-101].

Отже, виходячи з таких теоретичних позицій, а також специфіки нашого дослідження, можна сформулювати, що принципи адміністративно-

правового регулювання штабної діяльності – це основні, найзагальніші теоретичні положення, настанови, засади (які будуються на основі теорії адміністративного права) та позитивні правила (що формуються на основі ухвалення законів), які визначають юридичну природу й соціальну сутність і є взірцем, за яким посадові особи штабу мають повірити свою адміністративну діяльність з метою виконання покладених на них функцій (завдань). При цьому треба відзначити, що засади, сформовані на основі теорії природного права, є первинними, а позитивні закони – вторинними і не мають суперечити першим. У будь-якому разі вони не можуть порушувати чи обмежувати права і свободи людини і громадянина. Ці принципи забезпечують публічне адміністрування в діяльності штабу органів внутрішніх справ, передусім через здійснення державного управління системою органів внутрішніх справ.

Діяльність усіх керівних інституцій Європейського Союзу та органів державної влади його країн-членів відбувається виключно за суворого дотримання принципів демократії та верховенства права, пріоритету прав людини і громадянина у відносинах з органами державної влади. До окремих відносять принципи, що застосовуються в різних підсистемах або сферах суспільства, і принципи, що застосовуються при аналізі різних суспільних явищ, організацій, інститутів. До організаційно-технологічних відносять принципи єдиноначальності, поєднання загальнодержавного, регіонального й місцевого управління, конкретності, розподілу праці, скалярний принцип, принципи ієрархії, єдності, розпорядничий, одного керівника, делегування повноважень, діапазону управління [209].

До основних принципів концепції належного управління, зокрема органів внутрішніх справ, відносять такі: законності; рівності; пропорційності; заборони зловживання владою; об'єктивності; врахування та відповідності законним очікуванням; інформування та консультування; справедливості; етичності; використання простої та зрозумілої мови; повідомлення про отримання документів; обов'язкового передання документів уповноваженим

органам; розумного проміжку часу для ухвалення рішень; повідомлення про ухвалені рішення; захисту даних та поваги приватної інформації; дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; прозорості адміністративних дій; спрощення організації органів публічної влади, адміністративних процедур і вимог щодо оформлення документів; удосконалення внутрішніх правил органів публічної влади; належної підготовки державних службовців; раціоналізації організації адміністрації; гнучкості в роботі практичних органів; доступності адміністративної влади та публічних послуг, електронного урядування та використання електронної пошти [61].

Узагальнювальний характер має класифікація принципів державного управління, сформована Н. Нижник, а саме: суспільно-політичні принципи, що відбивають і розкривають соціальну природу державного управління, його детермінованість і зумовленість суспільством. До них належать демократизм, законність, соціальне спрямування, об'єктивність, гласність. Іншу групу складають структурні принципи, синтезовані через дослідження функціональної та організаційної структур державного управління. До них відносять: функціональний принцип, сутність якого полягає в тому, щоб потребу розглядати як сукупність функцій, які потрібно виконати для її задоволення; диференціація та фіксування функцій через видання правових норм; сумісність функцій; концентрація функцій (необхідна щодо управлінських об'єктів); комбінування функцій; відповідність функцій потребам і запитам управлінських об'єктів [60, с. 33-34].

Г. Атаманчук відносить до таких принципів принцип комплексності, який припускає узгоджене використання всього різноманіття елементів, взаємозв'язків і чинників, що становлять державну службу і впливають на неї; принцип системності, який вимагає, щоб організація, правове регулювання й практичне функціонування державної служби здійснювалися в рамках певних систем і системно; принцип функційності, який зумовлює орієнтацію всіх перетворень у державній службі на посилення функційного

впливу державного апарату, конкретних державних органів на стан суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей; принцип правової типовості, орієнтований на типові правові регулювання елементів і взаємозв'язків державної служби; принцип стійкості стандартів і нормативів, який виключає вибірковість застосування встановлених правил (норм), обов'язків, стимулів, відповідальності, тобто ні для кого і ні за якими підставами не може бути виключень, вилучень, інших підходів [63].

Основні принципи діяльності штабних підрозділів, окрім вищевказаних нормативних актів, були формально закріплені і в положенні про штаб головного управління, управління МВС України в Автономній республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, затверджену Наказом МВС № 505 від 24.05.2013 року, а саме: принцип законності, гуманізму, поваги до особи, справедливості та максимального забезпечення прав, законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Наголошено, що працівники штабних підрозділів у своїй діяльності мають поважати гідність особи, виявляти гуманне ставлення до неї, захищати права людини незалежно від її соціального походження, майнового та іншого становища, расової та національної належності, громадянства, віку, статі, мови й освіти, ставлення до релігії, політичних та інших переконань [160].

Основний із них – принцип верховенства права. Досліджуючи цей принцип, Р. Мельник, В. Бевзенко та С. Головатий вказали, що процес буде мати успіх лише тоді, коли, по-перше, буде здійснено відмову від суто позитивістського погляду на право та, по-друге, будуть належним чином опрацьовані зарубіжні видання, присвячені цій проблематиці, оскільки за відсутності національних традицій правовладдя та нерозробленості відповідної теорії процес пізнання принципу верховенства права приречений на провал [120]. Частиною 1 ст. 8 Конституції України визначено, що в Україні діє принцип верховенства права [99]. На сьогодні новацією права є новий принцип – «верховенство права ЄС», зміст якого полягає в тому, що перевага права Європейського Союзу над колізійною національною нормою

забезпечується однаково й ефективно, а також прямо і безпосередньо [56, с. 117].

Принципи європейського адміністративного простору класифікуються таким чином: юридична визначеність, яка включає до себе принцип правової держави; принцип верховенства права; принцип надійності; принцип передбачуваності; принцип зв'язаності адміністрації законом; принцип недискримінації; принцип пропорційності; принцип доцільності (обґрунтованості); принцип процедурної справедливості; принцип своєчасності; принцип професіоналізму; відкритість і прозорість, до якої входять такі принципи: відкритості на противагу секретності; прозорості на противагу дискретності; винятковості конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю; обов'язкового обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чиї права або законні інтереси зачіпаються у зв'язку із його ухваленням; відповідальність, яка включає до себе принцип несення відповідальності органами публічної адміністрації; презумпція вини органу публічної адміністрації у відносинах з громадянином; принцип відшкодування шкоди органами публічної влади, заподіяної правам і законним інтересам громадян та ін. осіб; принцип формалізованих процедур з метою уникнення абстрактної відповідальності; принцип примату інтересів людини і громадянина у відносинах з органами публічної влади; ефективність і результативність. До цієї групи входять принцип ефективної адміністрації; принцип ефективного та результативного виконання європейського законодавства тощо [167].

До основних ознак і характеристик верховенства права Європейський суд з прав людини відносить такі: визнання пріоритетності, домінування, визначальної ролі прав людини в діяльності держави, оскільки принцип верховенства права втілено в усіх статтях Конвенції, якої зобов'язались дотримуватись держави-члени Ради Європи; поширюваність цієї

пріоритетності, цього принципу на діяльність усіх без винятку органів держави, включаючи зокрема й органи прокуратури; правова певність, визначеність (legalcertainty) становища людини в тій ситуації, в якій вона перебуває; неприпустимість затримання особи на невизначений і непередбачуваний термін, якщо воно не ґрунтується на законі чи судовому рішенні; обсяг будь-якого правового розсуду й спосіб його здійснення мають бути з достатньою ясністю визначені законом; наявність громадської довіри до судів як до гарантів справедливості; майже безвиняткова можливість доступу до суду; наявність судового контролю за втручанням виконавчих органів у права людини; підпорядкованість судовому рішенню всіх органів держави, безвиняткова обов'язковість його виконання будь-якими органами і посадовцями; можливість скасування вищим судом рішення нижчого суду, яке не набрало чинності; незмінність, неоспорюваність остаточного судового рішення, яке набрало чинності; невтручання законодавчої влади у відправлення правосуддя; секулярність (світський характер) держави; забезпечення державою в разі застосування смертельної зброї швидкого й ефективного розслідування справи її органами, «аби підтримувати громадську довіру в дотримання ними верховенства права» [168].

Відповідно до рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 року № 15-рп верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути наповнені передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним

рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою представлена в Конституції України [169].

Принцип верховенства права в діяльності штабів органів внутрішніх справ означає, що посадові особи штабних підрозділів визначають Людину як найвищу цінність, а всі інші цінності, зокрема законодавства і корпоративний інтерес органів внутрішніх справ (потреби їх посадових осіб), є вторинними, і в разі якщо вони порушують невід'ємні права і свободи людини і громадянина, мають ігноруватися, і всіх цих положень мають дотримуватися посадові особи штабів та вимагати цього від інших працівників органів внутрішніх справ.

Наступним принципом є законність, яка виражається у верховенстві закону в системі нормативно-правового регулювання правоохоронної системи, а також у потребі слідувати закону в процесі правозастосовної діяльності суб'єктів правоохоронної системи, яку слід розглядати як утвердження верховенства вимог і положень Конституції та законів України під час адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [138].

Професор О. Бандурка вказує, що особливу увагу потрібно звертати на точне виконання та дотримання працівниками органів внутрішніх справ вимог чинного законодавства, особливо з питань використання засобів адміністративного примусу, дотримання службової дисципліни, вимог Присяги, статутів, наказів начальників [10, с. 157].

З метою дотримання працівниками органів внутрішніх справ України в своїй діяльності принципу законності було ухвалено низку наказів МВС України: «Про заходи щодо зміцнення дисципліни і законності в органах внутрішніх справ та попередження надзвичайних подій, пов'язаних із загибеллю й травмуванням особового складу» від 16 березня 2007 року №81 [156], «Про стан дисципліни і законності в діяльності органів та підрозділів органів внутрішніх справ та заходи щодо його покращення» від 26 березня 2010 року № 90 [164], «Про додаткові заходи щодо дотримання працівниками

органів внутрішніх справ принципів законності, забезпечення прав і свобод громадян» від 15 травня 2007 року № 157 [147] та інші [208].

Отже, принцип законності в діяльності штабів органів внутрішніх справ є стрижнем їх діяльності, адже посадові особи штабів органів внутрішніх справ мають не тільки суворо дотримуватися меж повноважень та діяти у спосіб, передбачений законодавством України, але й контролювати дотримання цього іншими посадовими особами та підрозділами органів внутрішніх справ.

Наступним принципом утворення і діяльності штабних підрозділів ОВС є принцип гуманізму, який випливає із статей 3 та 28 Конституції, яка проголошує людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою цінністю. Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню. Принцип гуманізму – це насамперед моралістична позиція, яка виражається у визнанні цінності людини як особистості, поваги до її гідності, основних прав, свобод і законних інтересів. Цей принцип лежить в основі суспільних відносин, що регулюються і охороняються правом, впливають на методи правового регулювання, визначають положення учасників правових зв'язків [52, с. 165]. Принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина закріплений у ст.3 Конституції України: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність є найвищою соціальною цінністю [99]. Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 6 квітня 2011 року № 383 МВС України є головним органом у системі органів публічної адміністрації у сфері формування та реалізації державної політики щодо захисту прав і свобод людини та громадянина [152].

До основних напрямків діяльності органів внутрішніх справ України у сфері забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина належать такі: надання в межах компетенції, визначеної законодавством, соціальної та правової допомоги громадянам; запобігання та припинення

насильства в сім'ї; запобігання дитячій бездоглядності; контроль за дотриманням вимог законодавства щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування; інформування щодо здійснення державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина; здійснення в межах наданої компетенції державного нагляду за охороною праці в органах внутрішніх справ; розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю МВС України, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, а також стосовно актів, які ним видаються. Працівник органів внутрішніх справ не має припускатись формалізму в роботі, особливо під час розгляду звернень громадян; у межах визначеної законом компетенції сприяти повному та оперативному розв'язанню питань, з якими звертаються громадяни [149].

Отже, принцип гуманізму в діяльності посадових осіб штабних підрозділів органів внутрішніх справ означає, що вони визнають людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою цінністю, ніколи й ні за яких обставин працівники внутрішніх справ не можуть піддавати людину катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню. На посадових осіб штабу покладається контроль щодо запобігання, протидії, розслідування та видання пропозицій щодо дисциплінарного покарання або/та притягнення до кримінальної (адміністративної) відповідальності посадових осіб за такі ганебні вчинки.

Особливе місце посідає і принцип заборони дискримінації та рівності перед законом, за якого необґрунтований, неоднаковий підхід законом заборонений, усі мають право на захист від дискримінації за будь-якою ознакою. Цей принцип тісно пов'язаний із принципом верховенства права, його порушення тягне за собою і порушення принципу верховенства права. Він обов'язковий не тільки для громадян, а й для суб'єктів публічної адміністрації, тобто і для штабу. Принцип професіоналізму державної служби створює основи забезпечення реалізації принципів надійності та

передбачуваності, визначаючи за необхідне для державних службовців та інших осіб, уповноважених реалізовувати повноваження органів державного управління, відповідати визначеним у законі вимогам [219].

У Договорі про заснування Європейської Спільноти та Європейській конституції оголошено поза законом будь-яку дискримінацію: поряд з обмеженням прав за національністю встановлено заборону дискримінації за статтю, расою, кольором, етнічним або соціальним походженням, генетичними властивостями, мовою, релігією чи віруванням, політичними або іншими поглядами, приналежністю до національних меншин, власністю, народженням, неспроможністю, віком або сексуальною орієнтацією. Найпоширеніша форма дискримінації людини – це дискримінація громадян на основі їх національності, расової належності, кольору шкіри, мови та релігії. У зв'язку з цими особливої значущості набуває вироблення дієвої системи заходів з боку органів внутрішніх справ України щодо протидії цим явищам [208].

До основних напрямків діяльності органів внутрішніх справ України щодо забезпечення рівності всіх громадян та заборони їх дискримінації належать такі: боротьба з дискримінацією національних меншин в Україні та забезпечення їх прав і свобод; проведення постійного моніторингу стану забезпечення прав іноземців в Україні; проведення ретельних перевірок кожного повідомлення про утиск прав і свобод іноземців та представників етнічних груп працівниками органів внутрішніх справ, забезпечення всебічної та об'єктивної перевірки таких фактів; регулярне проведення оперативно-розшукових заходів щодо виявлення місць виготовлення та припинення розповсюдження печатної та іншої продукції, направленої на розповсюдження національної, расової та релігійної ворожнечі; розслідування та розкриття протиправних дій, пов'язаних із проявами вандалізму, що містять ознаки розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, приниження національної честі та гідності або образи почуттів громадян у зв'язку з їх релігійними переконаннями;

посилення профілактичної діяльності серед молоді з метою протидії розповсюдження ідей расизму та ксенофобії, особливо в її найбільш радикальних формах, які призводять до вуличного насильства [208].

Принцип етичності полягає в поважному ставленні працівників органів внутрішніх справ до громадян під час виконання покладених на них обов'язків щодо підтримання правопорядку та боротьби зі злочинністю. Особливу увагу слід звернути на сумлінне дотримання вимог Етичного кодексу органів внутрішніх справ України, норми якого створюють єдину моральну основу діяльності працівників органів внутрішніх справ, забезпечують адекватну професії етичну регламентацію, слугують базовим критерієм для визначення професійної придатності працівників, гарантують отримання прав, свобод та законних інтересів громадян, підвищують та вдосконалюють моральний авторитет працівників органів внутрішніх справ, стандартизують поведінку працівників через вироблення єдиних етичних вимог. Відповідно до зазначеного Кодексу працівники органів внутрішніх справ України мають відстоювати честь і гідність правоохоронця як посадової особи, уповноваженої державою і народом України захищати законні права й інтереси громадян, усіляко сприяти підвищенню авторитету органів внутрішніх справ серед населення [208].

Принцип неухильного дотримання законів і нерозповсюдження персональних даних інших осіб базується на виконанні обов'язків працівників органів внутрішніх справ України. Так, використання персональних даних працівниками органів внутрішніх справ України, діяльність яких пов'язана з отриманням та використанням персональних даних, має здійснюватися лише відповідно до їхніх професійних чи службових або трудових обов'язків. У будь-якому разі працівники зобов'язані не допускати розголошення персональних даних, які їм було довірено або які стали відомі у зв'язку з виконанням професійних чи службових або трудових обов'язків. Особливу увагу потрібно звернути на неприпустимість розголошення інформації з обмеженим доступом; порушення правил використання інформації з

обмеженим доступом тягне за собою визначену відповідними нормативно-правовими актами відповідальність. Також слід підкреслити, що працівник органів внутрішніх справ мусить дотримуватися комерційної та службової таємниці, не має права поширювати інформацію про особисте та сімейне життя, місце проживання та телефони фізичних осіб, зокрема інших працівників, без їх дозволу, крім випадків, передбачених Конституцією України та законами України [149; 208].

Отже, принцип заборони дискримінації в діяльності органів внутрішніх справ є класичним і загальновизнаним світовою спільнотою, однак він залишається актуальним для нашого суспільства, адже через територію нашої країни проходять значні потоки нелегальних мігрантів. Переважна більшість із них є громадянами Афганістану та інших країн Північно-Східної Азії. Незважаючи на те, що вони формально порушують вітчизняні та країн-учасниць ЄС норми права, проте потребують посиленої допомоги і захисту від багатьох видів небезпеки – насамперед від торговців людьми, контрабандистів та шахраїв. Працівники практично всіх органів внутрішніх справ зобов'язані їм незалежно від національності, кольору шкіри, національного походження, громадянства, способу потрапляння на територію України надавати допомогу. На штаби органів внутрішніх справ покладаються завдання щодо координації та контролю за діяльністю всіх підрозділів внутрішніх справ у цій сфері.

Наступними принципами є принцип єдності та принцип централізації. Принцип єдності означає, що всі територіальні та спеціалізовані штабні підрозділи, які діють в Україні, складають єдину систему. Кожен штабний підрозділ діє на відповідній території, а також наділений у межах своєї компетенції єдиними повноваженнями та правовими засобами їх реалізації. Дія цього принципу виявляється також у тому, що вищий штабний підрозділ може доручити нижчому виконання своїх обов'язків, прийняти на себе виконання обов'язків нижчого штабного підрозділу, змінити або скасувати будь-яке його рішення, крім випадків, передбачених законом [89].

Ще одним із головних принципів є охорона правопорядку, за дотримання якого особливої актуальності набувають уміння та навички працівників міліції будувати ефективні взаємовідносини з іншими формуваннями та їх представниками. Більше того, це розглядається як важливий критерій оцінки професійного рівня, політичної та правової культури працівників органів внутрішніх справ. Принцип рівності (заборони дискримінації) полягає в тому, що не може бути жодних привілеїв чи обмежень за ознаками раси, політичних, релігійних переконань, етнічного та соціального походження та іншими ознаками [18, с. 83].

Отже, принцип єдності та принцип централізації в діяльності штабів органів внутрішніх справ означає, що має бути один центр штабної діяльності з управління всіма органами, підрозділами та службами – Головний штаб органів внутрішніх справ, якому мають бути підпорядковані штабні підрозділи – Штаб Національної поліції, Штаб Національної гвардії України, Штаб служби цивільного захисту, Штаб Державної служби прикордонний військ України, а також з певних питань йому має бути підпорядкований штабний підрозділ СБУ.

Принцип відкритості та прозорості в адміністративній діяльності поліції полягає у здійсненні діяльності на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України; забезпеченні постійного інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпеченні публічної безпеки і порядку; забезпеченні доступу до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом; оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом; нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції, а також нормативно-правові акти з обмеженим доступом оприлюднюються у випадках та в

порядку, визначених законом; проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав і свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України [159].

Упровадження принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства поліції, зокрема працівників штабу, регламентоване, наприклад, Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [165]. Принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства полягає у здійсненні діяльності в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадянськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямований на задоволення їхніх потреб; ефективність діяльності визначається на основі рівня довіри населення до поліції; оцінювання рівня довіри населення до поліції здійснюється незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [159].

Згідно з Інструкцією про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події поліцейські, насамперед чергова частина, що входить до структури штабу, здійснюють приймання населення, і звернення, отриманих під час приймання громадян, реєструються належним чином [77].

Закон України «Про звернення громадян» передбачає можливість усного чи письмово звернення особи до поліцейського із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються його статутної діяльності, із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Поліцейський, співробітник чергової частини зобов'язані прийняти таке звернення, розглянути його й передати за належністю [157]. Згідно із Законом «Про Національну поліцію» принцип політичної нейтральності полягає в забезпеченні захисту прав і свобод людини незалежно від її політичних переконань та партійної приналежності;

незалежності у своїй діяльності від рішень, заяв чи позиції політичних партій та громадських об'єднань; у забороні використовувати в органах і підрозділах Національної поліції будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, та провадити політичну діяльність; у забороні висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження в політичних цілях [159].

Принцип відкритості та прозорості в адміністративній діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ означає, що засади та типові процедури діяльності штабних підрозділів мають бути розроблені й офіційно оприлюднені. Що стосується самих операцій, то, без сумніву, вони мають юридичний статус документів для службового користування чи є державною таємницею на етапі планування і виконання. Однак відразу після реалізації результатів штабної операції, затримання злочинців або/та вступу вироку щодо них в законну силу вони мають бути офіційно оприлюднені за винятком тих положень, які не втратили правового статусу державної таємниці чи розголошення яких може призвести до приниження честі й гідності людини.

Критерії оцінювання розумності строку розгляду справи є спільними для всіх категорій справ (цивільних, господарських, адміністративних чи кримінальних). До зазначених критеріїв належать такі: складність справи, поведінка заявника та поведінка органів державної влади (насамперед суду). Відповідальність держави за затягування провадження у справі, як правило, настає в разі нерегулярного призначення судових засідань, призначення судових засідань з великими інтервалами, затягування при переданні або пересиланні справи з одного суду в інший, невжиття судом заходів для дисциплінування сторін у справі, свідків, експертів, повторного направлення справи на додаткове розслідування чи новий судовий розгляд [208; 215].

Отже, принцип своєчасності в діяльності штабів органів внутрішніх справ полягає в тому, що вони мають діяти «оперативно», вирішувати ту чи

іншу проблему органів внутрішніх справ у найкоротші строки, однак не порушуючи принципу законності та ефективності, які мають перевагу перед аналізованим принципом у разі конфлікту засад.

Принцип безперервності полягає в забезпеченні безперервного та цілодобового виконання завдань поліції; кожний має право в будь-який час звернутися за допомогою до поліції або поліцейського; поліцейському заборонено відмовляти в розгляді або відкладати розгляд звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань із посиленням на вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня [159].

Принцип безперервності в діяльності штабів органів внутрішніх справ полягає в тому, що штаби (як правило, через чергові частини) мають діяти, по-перше, цілодобово, по-друге, постійно щодо виконання завдань і функцій служб, підрозділів органів внутрішніх справ.

Отже, враховуючи все вищевикладене, можна зробити такі висновки щодо принципів адміністративно-правового забезпечення штабних підрозділів:

- основними принципами є верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість і прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність;

- принципи адміністративно-правового регулювання штабних підрозділів позитивно закріплюються низкою нормативно-правових документів вітчизняного та міжнародного законодавства;

- загальні принципи адміністративно-правової діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ в Україні формуються на основі теорії природного права, закріплюються в положеннях Конституції України, деталізуються й упроваджуються в інших нормативно-правових актах, спеціальні принципи є засадами, яких мають дотримуватися суб'єкти публічної адміністрації, які здійснюють забезпечення штабної діяльності в

процесі правореалізації та правозастосування, формування, організації та функціонування, підвищення ефективності та якості управлінського значення;

– принцип верховенства права в діяльності штабів органів внутрішніх справ означає, що посадові особи штабних підрозділів визначають Людину як найвищу цінність, а всі інші цінності, зокрема законодавство й корпоративний інтерес органів внутрішніх справ (потреби посадових осіб органів внутрішніх), є вторинними, і в разі якщо вони порушують невід’ємні права і свободи людини і громадянина, мають ігноруватися, і всіх цих положень мусять дотримуватися посадові особи штабів і вимагати цього від інших працівників органів внутрішніх справ;

– принцип законності в діяльності штабів органів внутрішніх справ є стрижнем їх діяльності, адже посадові особи штабів органів внутрішніх справ мають не тільки суворо дотримуватися меж повноважень і діяти у спосіб, передбачений законодавством України, але й контролювати дотримання цього іншими посадовими особами та підрозділами органів внутрішніх справ;

– принцип гуманізму в діяльності посадових осіб штабних підрозділів органів внутрішніх справ означає, що вони визнають людину, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою цінністю, ніколи й ні за яких обставин працівники внутрішніх справ не можуть піддавати людину катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує її гідність, поводженню чи покаранню. На посадових осіб штабу покладається контроль щодо запобігання, протидії, розслідування та надання пропозицій щодо дисциплінарного покарання або/та притягнення до кримінальної (адміністративної) відповідальності посадових осіб за такі ганебні вчинки;

– принцип заборони дискримінації в адміністративно-правовому регулюванні штабної діяльності означає, що штаби органів внутрішніх справ мають діяти на засадах рівності всіх людей перед законом незалежно від національності, кольору шкіри, соціального погодження, громадянства, статті,

соціальної орієнтації тощо, коли на штаби органів внутрішніх справ покладаються завдання щодо координації та контролю за діяльністю всіх підрозділів внутрішніх справ у цій сфері, насамперед щодо осіб, які цього потребують, – внутрішніх переселенців, інших осіб, які постраждали внаслідок російсько-терористичної агресії, нелегальних мігрантів, осіб без визначеного місця проживання, дітей, які втратили годувальника, які стають жертвами сімейного насилля та ін.;

– принцип єдності та принцип централізації в діяльності штабів органів внутрішніх справ означає, що має бути один центр штабної діяльності всіх органів, підрозділів і служб – Генеральний штаб органів внутрішніх справ, якому мають бути підпорядковані штабні підрозділи – Штаб Національної поліції, Штаб Національної гвардії України, Штаб служби цивільного захисту, Штаб Державної служби прикордонний військ України, а також з певних питань йому має бути підпорядкований штабний підрозділ СБУ;

– принцип відкритості та прозорості в адміністративній діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ означає, що засади та типові процедури діяльності штабних підрозділів мають бути розроблені й офіційно оприлюднені. Що стосується самих операцій, то, без сумніву, вони мають юридичний статус документів для службового користування чи є державною таємницею на етапі планування й виконання. Однак відразу після реалізації результатів штабної операції, затримання злочинців або/та вступу вироку щодо них в законну силу вони мають бути офіційно оприлюднені за винятком тих положень, які не втратили правового статусу державної таємниці чи розголошення яких може призвести до приниження честі й гідності людини;

– принцип своєчасності в діяльності штабів органів внутрішніх справ полягає в тому, що вони мають діяти «оперативно» вирішувати ту чи іншу проблему органів внутрішніх справ в найкоротші строки, однак не порушуючи принципу законності та ефективності, які мають перевагу перед аналізованим принципом у випадку конфлікту засад;

– принцип безперервності в діяльності штабів органів внутрішніх справ полягає в тому, що штаби (як правило, через чергові частини) мають діяти, по-перше, цілодобово, по-друге, постійно щодо виконання завдань і функцій служб, підрозділів органів внутрішніх справ.

Отже, принципи адміністративно-правового регулювання штабної діяльності – це основні, найзагальніші теоретичні положення, настанови, засади (які будуються на основі теорії адміністративного права) та позитивні правила (що формуються на основі ухвалення законів), які визначають юридичну природу і соціальну сутність адміністративної діяльності системи штабів, є взірцем, за яким посадові особи штабу мають повіряти свою адміністративну діяльність з метою виконання покладених на них функцій (завдань). При цьому треба відзначити, що засади, сформовані на основі теорії природного права, є первинними, а позитивні закони – вторинними, що не мають суперечити першим. У будь-якому разі вони не можуть порушувати чи обмежувати права і свободи людини і громадянина. Ці принципи забезпечують публічне адміністрування в діяльності штабу органів внутрішніх справ, насамперед через здійснення державного управління системою органів внутрішніх справ.

Висновки до розділу 1

1. За своєю юридичною природою адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України відбиває внутрішню особливість і зовнішнє вираження такої діяльності, що описується характерними рисами, які репрезентують це юридичне явище в правовій і правоохоронній діяльності суб'єктів публічної адміністрації та спрямовані на захист прав і свобод від протиправних посягань, забезпечення загального правопорядку у громадських місцях і надання специфічних адміністративних послуг.

2. Штаб в органах внутрішніх справ – це основний орган управління структурними підрозділами, а також керівниками, що їх очолюють, під час розкриття злочинів проти особи й інших злочинів, забезпечення правопорядку у громадських місцях, захисту права власності, надання адміністративних послуг, а також забезпечення внутрішньоорганізаційної діяльності, зокрема щодо недопущення та розслідування порушень прав, свобод і законних інтересів приватних осіб самими представниками органів внутрішніх справ.

3. Особливості функцій штабу в органах внутрішніх справ полягають у такому: це координаційний і контрольний підрозділ органів внутрішніх справ, який діє через систему адміністративних заходів, що реалізуються штабними апаратами, здійснює постійне стеження за оперативною обстановкою, збір, оброблення й дослідження інформації, підготовку проектів управлінських рішень, організаційне забезпечення виконання ухвалених рішень і контроль за їх належним виконанням [177].

4. Штаб в органах внутрішніх справ забезпечує безперервне відстеження оперативної обстановки; визначає пріоритетність аналітичного забезпечення запобігання та розслідування кримінальних правопорушень залежно від особливості подій, що реєструються черговими частинами; здійснює комплексний аналіз оперативної обстановки; здійснює аналіз результатів роботи підрозділів превентивної діяльності, оперативних та слідчих підрозділів; займається прогнозуванням, поточним і перспективним плануванням; контролює наповнення інформаційними ресурсами інформаційно-пошукових систем; розробляє рекомендації щодо вдосконалення аналітичного забезпечення діяльності із запобігання та розслідування кримінальних правопорушень; здійснює підзаконну правотворчість щодо нормативного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ; надання практичної та методичної допомоги службам і підрозділам органів внутрішніх справ [87].

5. Визначено місце і роль державного управління в системі штабної діяльності органів внутрішніх справ: це виявлення, аналіз, формування командної інформації та передання її каналами зв'язку до керованих підрозділів і посадових осіб (прямий зв'язок); отримання від керованих підрозділів і посадових осіб звіту про виконання керівних розпоряджень (зворотній зв'язок); що загалом створює елементарний елемент системи управління «штаб – підрозділ» (посадова особа) органу внутрішніх справ.

6. Доведено, що в минулу епоху до органів внутрішніх справ належали виключно органи, які здійснювали правоохоронні функції, в умовах сьогодення ситуація змінилась, адже поряд із такими органами до складу органів внутрішніх справ належать й інші підрозділи, які наділені ще й особливими сервісними функціями, провідним у цьому напрямку є сили цивільного захисту – Державна служба України з надзвичайних ситуацій, що має свої штабні підрозділи.

7. Визначено, що до складу органів внутрішніх справ, в яких здійснюється (формально чи фактично) штабна діяльність, належать державні структури: 1) із правоохоронною юридичною природою – апарат Міністерства внутрішніх справ України; Національна поліція; Національна гвардія України; Держава прикордонна служба України; Служба безпеки України; 2) з адміністративно-сервісною юридичною природою – Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

8. Негативно доведено, що поза межами дослідження залишено такі правоохоронні органи, як органи прокуратури, митні органи, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, оскільки в них немає потреби створювати штаби. Що стосується Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, то, незважаючи на те, що ця служба виконує правоохоронні функції і має в

своєму складі штаб, проте як підрозділ Збройних сил України загалом виконує зовнішню, а не внутрішню функцію держави.

9. Регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України в адміністративному аспекті – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на управління структурними підрозділами органів внутрішніх справ, а також їх керівників з метою ефективного забезпечення визначеної суспільством мети і завдань;

10. Визначено, що зміст адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України регламентується інститутами адміністративного права – засадами, адміністративно-правовим статусом штабів (їх інспекторів) та інструментарієм публічного адміністрування щодо ефективного забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та інших осіб поліцейськими та іншими працівниками органів внутрішніх справ України.

11. Виявлено, що наприкінці XVII століття в Австро-Угорській імперії, до складу якої входили українські землі Галичини й Закарпаття, у війську зародилися і почали діяти на постійній основі штаби як основні органи управління військами. З деяким запізненням (початок XVIII століття) штабні підрозділи у війську були запроваджені в Російській імперії, до складу якої також входили українські землі.

12. Практично вперше штабна діяльність органів внутрішніх справ на теренах України розпочалася за часів української держави – Гетьманату П. Скоропадського, коли було утворено Штаб Гетьмана, який мав широкі повноваження: адміністративні (канцелярські) – призначення та звільнення зі служби, надання відпусток і відряджень, надання допомоги від Гетьмана та ін.; внутрішньодержавні – протидія українським соціалістам, злочинності, отаманщині; зовнішньодержавні – протидія більшовикам і білогвардійцям.

13. Український уряд в екзилі (Варшава, 1927 р.) утворив Штаб Міністра військових справ УНР, який здійснював на українських землях,

окупованих більшовиками, організаційно-мобілізаційну, розвідувальну та пропагандистську діяльність в умовах конспірації.

14. На теренах України, що входили до складу СРСР, історичні аспекти створення й утвердження адміністративно-правового регулювання штабної діяльності характеризувались такими особливостями: 1) перші підрозділи, які виконували функції штабного характеру, – організаційно-методичні, контрольно-методичні та методичні відділи – стали створюватися в органах внутрішніх справ УРСР на початку 60-х рр. XX століття; 2) самостійний структурний штабний підрозділ – контрольно-інспекторський відділ – було утворено 7 жовтня 1966 р.; він виконував функції інспектування, контролю, планування, підготовки організаційно-розпорядчих документів, а також відповідав за інформаційно-аналітичну роботу; пізніше (1967 р.) такі відділи було трансформовано в організаційно-інспекторські підрозділи, що забезпечували координацію діяльності лінійних служб та вирішували інші управлінські завдання; 3) уперше штабні підрозділи з формальною назвою «штаб» в органах внутрішніх справ УРСР були утворені на початку 70-х років XX століття, вони здійснювали інформаційну роботу, аналіз оперативної обстановки та розроблення пропозицій з удосконалення оперативно-службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ, перспективне планування на підставі наукових прогнозів; комплексне інспектування органів внутрішніх справ, організацію нормотворчої діяльності; 1973 року було утверджено типові положення про штаб МВС.

15. Після відновлення незалежності України адміністративно-правове регулювання штабної діяльності характеризувалось такими рисами: у грудні 1991 року в регіональних управліннях МВС було створено штабні підрозділи, які наказом МВС України від 31 травня 1993 р. № 317 було віднесено до оперативних служб; у серпні 1994 р. Кабінет Міністрів України затвердив нову організаційну структуру центрального апарату МВС України, а у вересні було оголошено нову організаційну структуру центрального апарату МВС України та підрозділів; 31 жовтня 2003 р. наказом № 1350 МВС

України було затверджено Положення про Управління правового забезпечення Головного штабу МВС України, у лютому 2005 р. наказом №99 МВС України було затверджено Положення про Головний штаб МВС України, з цього часу штаб стає головним (провідним) підрозділом апарату УМВС області у сфері організації роботи органів і підрозділів внутрішніх справ, координації та узгодження їх дій щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки (9 грудня кожного року відзначався День працівника штабних підрозділів органів внутрішніх справ України); положення про штабні підрозділи в подальшому змінювалися, доповнювались і удосконалювались наказами МВС України від 12 травня 2013 р. і 17 жовтня 2014 р., згідно з якими головний штаб МВС України та підпорядковані йому штаби ГУМС (УМВС) здійснювали функції щодо координації, аналізу, планування, контролю та узгодження дій органів і підрозділів ОВС з реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінально-протиправних посягань.

16. Наказом МВС України від 4 грудня 2015 р. № 1542 штабні підрозділи в МВС України припинили своє існування й у Національній поліції не були створені, переклавши аналітичну роботу на однойменний департамент МВС, що призвело (незважаючи на європейське реформування органів внутрішніх справ) до погіршення зав'язків між різними службами і підрозділами, зниження ефективності управлінського контролю і, як наслідок, – до погіршення криміногенної обстановки та безпеки громадян України, при цьому виникає парадоксальна ситуація, що Національна гвардія України, Державна служба цивільного захисту, Державна прикордонна служба України мають свої автономні штаби, а Національна поліція та загалом МВС України не мають, що є неприпустимим.

17. Доведено, що основними принципами адміністративно-правового регулювання штабної діяльності є верховенство права (принцип законності), дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість і прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність.

18. Загальні принципи адміністративно-правової діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ в Україні формуються на основі теорії природного права, закріплюються в положеннях Конституції України, деталізуються й упроваджуються в інших нормативно-правових актах; спеціальні принципи є засадами, яких мають дотримуватися суб'єкти публічної адміністрації, що здійснюють забезпечення штабної діяльності в процесі правореалізації та правозастосування, формування, організації та функціонування, підвищення ефективності та якості управлінського значення.

19. Принцип верховенства права в діяльності штабів органів внутрішніх справ означає, що посадові особи штабних підрозділів визначають Людину як найвищу цінність, а всі інші цінності, зокрема законодавство й корпоративний інтерес органів внутрішніх справ (потреби посадових осіб органів внутрішніх), є вторинними, і в разі якщо вони порушують невід'ємні права і свободи людини і громадянина, мають ігноруватися, і цих положень мають дотримуватися посадові особи штабів і вимагати цього від інших працівників органів внутрішніх справ. Принцип законності в діяльності штабів органів внутрішніх справ є стрижнем їх діяльності, адже посадові особи штабів органів внутрішніх справ мають не тільки суворо дотримуватися меж повноважень та діяти у спосіб, передбачений законодавством України, але й контролювати дотримання цього іншими посадовими особами та підрозділами органів внутрішніх справ.

20. Принцип гуманізму в діяльності посадових осіб штабних підрозділів органів внутрішніх справ означає, що вони визнають людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою

цінністю, ніколи й ні за яких обставин працівники внутрішніх справ не можуть піддавати людину катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує її гідність, поводженню чи покаранню. На посадових осіб штабу покладається контроль із запобігання, протидії, розслідування та видання пропозицій щодо дисциплінарного покарання або/та притягнення до кримінальної (адміністративної) відповідальності посадових осіб за такі ганебні вчинки.

21. Принцип заборони дискримінації в адміністративно-правовому регулюванні штабної діяльності означає, що штаби органів внутрішніх справ мають діяти на засадах рівності всіх людей перед законом незалежно від національності, кольору шкіри, соціального погодження, громадянства, статті, соціальної орієнтації тощо, коли на штаби органів внутрішніх справ покладаються завдання щодо координації та контролю діяльності всіх підрозділів внутрішніх справ у цій сфері передусім щодо осіб, які цього потребують, – внутрішніх переселенців, інших осіб, які постраждали внаслідок російсько-терористичної агресії, нелегальних мігрантів, осіб без визначеного місця проживання, дітей, які втратили годувальника, які стають жертвами сімейного насилля та ін.

22. Принцип відкритості та прозорості в адміністративній діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ означає, що засади та типові процедури діяльності штабних підрозділів мають бути розроблені й офіційно оприлюднені. Що стосується самих операцій, то, без сумніву, вони мають юридичний статус документів для службового користування чи є державною таємницею на етапі планування і виконання. Однак відразу після реалізації результатів штабної операції, затримання злочинців або/та вступу вироку щодо них у законну силу вони мають бути офіційно оприлюднені за винятком тих положень, які не втратили правового статусу державної таємниці чи розголошення яких може призвести до приниження честі й гідності людини.

23. Принцип своєчасності в діяльності штабів органів внутрішніх справ полягає в тому, що вони мають діяти «оперативно» – вирішувати ту чи іншу проблему органів внутрішніх справ у найкоротші строки, однак не порушуючи принципу законності та ефективності, які мають перевагу перед аналізованим принципом у разі конфлікту засад;

24. Принцип безперервності в діяльності штабів органів внутрішніх справ полягає в тому, що штаби (як правило, через чергові частини) мають діяти, по-перше, цілодобово, по-друге, постійно щодо виконання завдань і функцій служб, підрозділів органів внутрішніх справ.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ШТАБНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

2.1 Штабна діяльність органів внутрішніх справ України як об'єкт адміністративно-правових відносин

У теорії адміністративного права майже будь-яке динамічне явище розглядається через призму адміністративно-правових відносин. Не є винятком із цього таке надзвичайно «динамічне» явище, як адміністративно-правове регулювання штабної діяльності. Перше місце у змісті такої діяльності належить об'єкту таких відносин – штабній діяльності.

Об'єкт – це науковий простір, у межах якого проводиться дослідження; частина об'єктивної реальності, що на певному етапі стає предметом практичної та теоретичної діяльності людини. На думку вчених, завжди слід пам'ятати, що з об'єктом дослідження не здійснюють жодних перетворювальних дій, об'єкт дослідження є лише джерелом інформації для дослідника [207].

Академік В. Копейчиков вважає, що об'єктами управління є: суспільна праця (процес виробництва); державні органи та об'єднання громадян; соціальні індивіди (громадяни, зокрема й іноземні, службовці, зокрема й недержавного сектору); тварини і рослинні організми; технічні засоби (машини, агрегати) [102].

Проте об'єкт дослідження не треба ототожнювати з об'єктом правовідносин та об'єктами управління. Ці категорії співзвучні, дотичні одна до одної, проте їм притаманні певні специфічні особливості, які поділяють їх на різні категорії адміністративного права.

Більш загальною і вихідною до об'єкта адміністративно-правових відносин є категорія «об'єкт правовідносин». У теорії права під об'єктом правовідносин розуміють те, з приводу чого виникає, існує саме правове

відношення. Так, управлена особа може претендувати на надання їй іншою стороною якогось майна (грошей, речей тощо), права володіти й розпоряджатися певними цінностями та ін. [67].

Теоретики права вважають, що об'єктом правовідносин є те, з приводу чого виникають суб'єктивні права та юридичні обов'язки його учасників, іншими словами – те, заради чого виникають самі правовідносини. Об'єктами можуть бути різноманітні предмети, речові права, духовні цінності тощо, усе, що має або може мати цінність для суб'єкта права. Залежно від характеру і видів правовідносин (із суб'єктивними правами та юридичними обов'язками) їх об'єктами можуть бути: матеріальні блага (речі, предмети, цінності). Ці об'єкти характерні головним чином для цивільних, майнових правовідносин (купівля-продаж, дарування, застава, обмін, зберігання, заповіт тощо); нематеріальних особистих благ (життя, честь, здоров'я, гідність, свобода, безпека, право на ім'я, недоторканність тощо); поведінки, дій суб'єктів правовідносин, різного роду послуг та їх результатів. Це переважно правовідносини, що складаються на основі норм адміністративного права (щодо сфери управління), цивільного й господарського права (щодо надання послуг у сфері цивільного та господарського обігу) тощо; продукти духовної творчості (твори літератури, мистецтва, живопису, музики, скульптури, а також наукові відкриття, винаходи, раціоналізаторські пропозиції – усе, що є результатом інтелектуальної праці) [118].

У науковій юридичній літературі існують певні тенденції щодо розуміння об'єкта адміністративно-правових відносин. Так, професор Ю. Битяк визначає, що об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка людей, а саме їх дії, за допомогою яких реалізуються передбачені адміністративно-правовими нормами обов'язки і права учасників таких відносин. Ці дії можуть бути пов'язані зі здійсненням завдань державного управління (наприклад, видання індивідуального акта управління), особистими нематеріальними благами (наприклад, гідність людини),

реалізацією суб'єктивних обов'язків і прав (наприклад, право на оскарження в суді дій посадових осіб і органів виконавчої влади), матеріальними предметами [33].

Професор В. Галуцько об'єкти адміністративно-правових відносин ототожнює з об'єктами адміністративно-правового регулювання, поділяючи їх на нематеріальні особисті блага людини (життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність, безпеку, свободу пересування та ін.) і матеріальні (предмети матеріального світу, створені природою чи людиною; цінні папери, офіційні документи – національну грошову одиницю, валюту, паспорти, дипломи, сертифікати, лотерейні білети та ін.; продукти духовної та інтелектуальної творчості; дії суб'єктів адміністративно-правових відносин, коли суб'єкт чи об'єкт публічного управління має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання певних дій). А до суспільних відносин адміністративно-правового регулювання належать відносини між фізичними чи юридичними особами, які звернулися до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою забезпечити їх публічні свободи та законні інтереси; відносини між суб'єктом публічної адміністрації та фізичними й юридичними особами, які порушують права, свободи третіх осіб, публічний інтерес суспільства та держави; імперативно владні відносини між вищими та нижчими суб'єктами публічної адміністрації, що засновані на праві [49].

Цікавою є погляд А. Іванищука, який вважає, що об'єкти адміністративно-правового регулювання та адміністративно-правового забезпечення у сфері судової гілки влади співпадають. Це конституційно-правові норми, які визначають теоретико-правові засади функціонування судової гілки влади, гарантії забезпечення яких покладаються на публічну адміністрацію через реалізацію норм адміністративного права. Об'єктом адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади в широкому розумінні є суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення публічною адміністрацією належних умов для здійснення правосуддя суддями, надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам у

системі судової гілки влади; у вузькому розумінні – це конституційно-правові норми, що визначають теоретико-правові засади функціонування судової гілки влади [74].

А. Комзюк, В. Бевзенко та Р. Мельник з погляду адміністративного процесу доводять, що адміністративні процесуальні правовідносини виникають у зв'язку з необхідністю захисту й поновлення порушених, невизнаних, оспорюваних прав та інтересів. Об'єктом адміністративних процесуальних правовідносин є суперечка про право. Загальний об'єкт поділяється на окремі підвиди. Зазначено, що об'єктом правовідносин, пов'язаних із порушенням адміністративної справи в суді, є відкриття провадження у справі, подальший розгляд та вирішення публічно-правової суперечки [98].

На думку В. Ільницького, слід уважати адміністративно-процесуальне регулюванню як сукупність адміністративно-процесуальних норм, що регулюють однорідні відносини в суспільстві з питань діяльності органів Національної поліції та мають адміністративно-правові засади щодо регулювання. До складу адміністративно-правового регулювання можна віднести такі субінститути: заходи органів поліції, застосовані на основі адміністративно-процесуального законодавства; адміністративний процес органів поліції; додаткові повноваження у сфері адміністративно-правового регулювання органів Національної поліції [75].

Здійснюючи аналіз думок учених з цієї проблематики, насамперед треба звернути увагу на таке:

По-перше, адміністративно-правові відносини регулюються нормами адміністративного права, а не нормами адміністративного процесу. Відповідно адміністративні процесуальні відносини залишаються за межами нашого дослідження.

По-друге, у різноманітті думок щодо юридичної природи адміністративно-правових відносин простежуються певні закономірності, а саме об'єктом адміністративно-правових відносин є:

1) штабна діяльність як цінність сама по собі. У підрозділі 1.1 цієї дисертації ми довели, що штабна діяльність органів внутрішніх справ як цінність для громадян України полягає в тому, що: по-перше, вона є серцевиною всієї системи розкриття злочинів проти особи, попередження порушення та відновлення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; по-друге, метою існування також інституції є забезпечення ефективності діяльності усіх служб і підрозділів та внутрішня організаційна координація, узгодження і контроль за виконанням завдань службами, підрозділами і посадовими особами органів внутрішніх справ України;

2) поведінка людей як адміністративна діяльність посадових осіб штабних підрозділів, через які вони реалізують функції штабної діяльності;

3) адміністративна діяльність штабних підрозділів загалом та окремих її підрозділів зокрема, що спрямована до підпорядкованих їм по службі підрозділів і посадових осіб органів внутрішніх справ.

По-третє, ми підтримуємо точку зору А. Іванищука й доходимо висновку, що об'єкт адміністративно-правових відносин і об'єкт адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в Україні співпадають.

Звернемося до уточнювального критерію об'єкта адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України – функцій такої діяльності.

Невід'ємним елементом механізму управління персоналом штабних підрозділів є управлінські функції, серед яких учені-адміністративісти виділяють аналіз, прогнозування, планування, організацію, регулювання та контроль. Функції (від лат. *functio* – «виконання, завершення») – це основні напрямки, діяльність, обов'язковість, робота, зовнішній вияв властивостей об'єкта в певній системі відносин [70].

У спеціальній літературі функції управління розглядаються як дії, види, напрямки діяльності суб'єкта управління відносно об'єкта. Саме функції управління складають засади управлінських зв'язків між суб'єктом та

об'єктом, які мають організаційний та регулювальний вплив на управлінські відносини [174].

Професор В. Авер'янов поділяв їх на групи, спрямовані на забезпечення доцільною інформацією керованих об'єктів (прогнозування, планування); необхідних для нормальної діяльності й розвитку ресурсів (фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення); упорядкованості (керівництво, координація, контроль та ін.); первісного формування та подальшого вдосконалення керованих об'єктів в органічному поєднанні з такими ж заходами керівних суб'єктів [2].

О. Бандурка виділяє такі функції: загальноорганізаційна (функція управління); матеріально-технічного забезпечення; економіко-фінансового розвитку, обліку й контролю; політико-правового забезпечення; духовно-ідеологічного забезпечення; соціального забезпечення та соціального захисту; функцію мотивації [26].

В. Олуйко класифікує функції організації за критерієм груп її потреб, які ці функції мають забезпечувати: а) в орієнтації цілепокладання – прогнозування, стратегічне й поточне планування та ін.; б) у необхідних ресурсах – фінансування, матеріально-технічне постачання, стимулювання, кадрове забезпечення тощо; в) у впорядкованості, погодженості в діях – керування, координація, організація, контроль та ін.; г) у постійному вдосконаленні самої системи управління – організаційне діагностування, проектування, організаційний розвиток тощо [132].

Тепер звернемося до пам'ятки законодавства – типового положення про штаб органу внутрішніх справ, в якому були деталізовано та спеціалізовано функції, які притаманні такого типу штабам: моніторинг оперативної обстановки та організація реагування на її зміни: збір, оцінка, аналіз інформації про криміногенну ситуацію на території обслуговування, тяжкі, особливо тяжкі та резонансні злочини, інші надзвичайні події та заходи, що вживаються структурними підрозділами та територіальними органами внутрішніх справ для усунення недоліків; підготовка оперативних

зведень про кримінальні правопорушення та інші події; обмін інформацією стосовно них з іншими правоохоронними органами; спільно зі структурними підрозділами участь в організації діяльності оперативного штабу та його робочих груп з координації дій та управління силами і засобами органів внутрішніх справ під час проведення масових заходів, державних свят і надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру; спільно із заінтересованими структурними підрозділами участь у розробленні та контролі за реалізацією типових планів операцій [160].

Аналітична робота і планування: здійснення з урахуванням пропозицій і матеріалів структурних підрозділів підготовки – комплексного оцінювання криміногенної ситуації на території обслуговування за півріччя і рік, проектів наказів організаційно-розпорядчого характеру щодо посилення протидії злочинності; узагальнених матеріалів за підсумками роботи засідань колегії та нарад керівництва органів внутрішніх справ; аналітичних довідок про оперативну обстановку на території обслуговування і заходи, що вживаються структурними підрозділами та територіальними органами внутрішніх справ з метою зміцнення правопорядку; розроблення доповідних записок керівництву органів внутрішніх справ з проблем діяльності структурних підрозділів та територіальних органів внутрішніх справ, організації; організація і проведення спільно зі структурними підрозділами, навчальними закладами та науково-дослідними аналітичних та кримінологічних досліджень з актуальних питань протидії злочинності, забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їх прав і свобод, законних інтересів, охорони та забезпечення громадського порядку [160].

На штаби покладається організаційне забезпечення діяльності колегії і нарад – заслуховування звітів керівників структурних підрозділів та територіальних органів внутрішніх справ на засіданнях колегії та нарадах керівництва ГУМВС, УМВС; ведення протоколів засідань колегії та нарад керівництва; організація і проведення відповідно до планів і доручень керівництва органів внутрішніх справ семінарів, оперативних нарад

працівників штабних, аналітичних та контрольно-методичних підрозділів, а також заслуховування звітів їх керівників про проведену ними роботу; забезпечення систематичного аналізу стану обліково-реєстраційної дисципліни в територіальних органах внутрішніх справ; забезпечення систематичного аналізу, контролю та здійснення перевірок за станом дотримання законності під час застосування адміністративно-правозастосовної діяльності структурними підрозділами та територіальними органами внутрішніх справ; інформування керівництва про стан виконання структурними підрозділами та територіальними органами внутрішніх справ покладених на них керівництвом завдань у сфері правоохоронної діяльності; організаційне і методичне забезпечення діяльності штабних підрозділів щодо: надання організаційної, методичної допомоги у виконанні покладених на них завдань і функцій, удосконалення їх діяльності; організації стажування на базі штабу керівників та працівників штабних підрозділів територіальних органів внутрішніх справ [160].

Також штаб здійснює організацію роботи з вивчення та поширення структурними підрозділами та територіальними органами внутрішніх справ передових форм і методів роботи та здійснення контролю за їх упровадженням у практичну діяльність органах внутрішніх справ; опрацювання проектів наказів організаційно-розпорядчого характеру з питань, які містять службову інформацію або відомості, що становлять державну таємницю; забезпечення оборонно-мобілізаційної роботи: організаційне і методичне забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізаційного планування в органах внутрішніх справ; забезпечення організації планування та здійснення заходів цивільного захисту структурними підрозділами та територіальними органами внутрішніх справ; здійснення перевірок стану мобілізаційної та бойової готовності структурних підрозділів та територіальних органів внутрішніх справ [160].

Не всі з вищеперерахованих функцій вже є такими, що відповідають сучасним умовам діяльності органів внутрішніх справ в умовах операції

об'єднаних сил (АТО), виконання органами внутрішніх справ вимог Договору про асоціацію України та ЄС. Однак більшість із цих функцій є такими, що не втратили своєї актуальності та можуть бути використані для визначення функцій новітніх штабів органів внутрішніх справ.

На наш погляд, до функцій новітніх штабів органів внутрішніх справ мають належати такі завдання:

1. У зонах безпеки об'єднаних сил Донецької і Луганської обл.:

1) координація заходів для захисту прав і свобод цивільного населення;
2) планування і контроль виконання заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації;

3) планування, координація та контроль заходів для звільнення Російською Федерацією, окупаційною адміністрацією Російської Федерації всіх незаконно затриманих, утримуваних громадян України [16]

2. У діяльності Національної поліції: координація і контроль за наданням підрозділами і поліцейськими поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги; здійснює планування і координація заходів щодо формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг; організовує та контролює та доповідає начальнику поліції про виконання поліцією Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, а також наказів і доручень Міністра внутрішніх справ України з питань, що належать до сфери діяльності поліції; здійснює контрольні заходи і своєчасно інформує керівників поліції щодо виконання підрозділами державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та

захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг; виявляє необхідність та за дорученням керівників поліції здійснює заходи щодо підзаконної правотворчості у сфері нормативно-правового регулювання діяльності поліції [159].

Також штаб розробляє програми діяльності та пропонує пріоритетні напрямки роботи поліції, шляхи виконання покладених на неї завдань; контролює ведення та використання баз даних, пропонує порядок обміну інформацією між Міністерством внутрішніх справ України, поліцією та іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України; вносить на розгляд керівника поліції пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання поліцейських послуг; вносить начальнику поліції пропозиції про утворення органів та структурних підрозділів поліції готує для начальника поліції положення про них [159].

3. У діяльності Національної гвардії України: планування, координація і контроль за захистом конституційного устрою України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом; планування, координація та контроль за охороною громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян; планування, координація та контроль за участю в забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян [158].

Окрім того на них покладається координація й контроль, охорона ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізаційного випромінювання державної власності, інших важливих державних об'єктів; планування, координація і контроль у здійсненні заходів,

пов'язаних із припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також заходів щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав; планування й координація спеціальних операцій зі знешкодження озброєних злочинців, припинення діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій на території України, а також участь у заходах, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності, участь у припиненні масових заворушень; планування і координація відновлення конституційного правопорядку в разі здійснення спроб захоплення державної влади чи зміни конституційного устрою шляхом насильства, у відновленні діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування; планування і координація виконання завдань територіальної оборони; планування і координація участі у припиненні групових протиправних дій осіб, узятих під варту, засуджених, а також ліквідації наслідків таких дій в установах попереднього ув'язнення, виконання покарань [158].

4. У діяльності Служби безпеки України: планування, організація, координація та контроль заходів інформаційно-аналітичної роботи 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; планування, організація, взаємодія та контроль забезпечення захисту державного суверенітету, конституційного устрою і територіальної цілісності України від протиправних посягань з боку окремих осіб та їх об'єднань; планування, організація, взаємодія та контроль здійснення контррозвідувального 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 [162].

А також завдання з планування, організації, взаємодії забезпечення охорони державної таємниці та здійснення контролю за додержанням порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, що містять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, сприяти у порядку, передбаченому законодавством, підприємствам, установам, організаціям та підприємцям у збереженні комерційної таємниці, розголошення якої може завдати шкоди життєво важливим інтересам України; планування, організація, взаємодія та контроль профілактики правопорушень у сфері державної безпеки; планування, організація, взаємодія та контроль забезпечення режиму воєнного та надзвичайного стану в разі їх оголошення, а також ліквідації наслідків стихійного лиха, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних ситуацій; планування, організація, взаємодія та контроль розробки 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, приймати рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцю або особі без громадянства, про скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України, про примусове повернення іноземця або особи без громадянства до країни походження або третьої країни [162].

5. У діяльності Державної прикордонної служби України: планування, організація та взаємодія заходів з охорони державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; організація заходів зі здійснення прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення; планування, організація та взаємодія заходів з охорони

суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій [144]. А також планування та взаємодія заходів щодо ведення з розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України; планування та взаємодія заходів спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України; планування і координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду – виїзду [144].

6. У діяльності служби цивільного захисту України: участь у розробленні планів реагування на надзвичайні ситуації, планів цивільного захисту на особливий період; здійснення заходів із переведення спеціалізованих служб до функціонування в умовах надзвичайної ситуації та особливого періоду; підготовка та здійснення контролю за готовністю органів управління, ланок, груп, команд або об'єктових підрозділів до дій за призначенням, їх забезпечення [143].

Потрібно зазначити і про організацію та проведення навчання за програмою спеціальної підготовки фахівців певної спеціальності, які входять до складу спеціалізованої служби; контроль щодо підтримання в готовності техніки і майна спеціального призначення для виконання завдань з цивільного захисту в мирний час та особливий період; підготовка пропозицій

щодо проведення спеціальних робіт і заходів з цивільного захисту та їх забезпечення під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та управління підрозділами спеціалізованих служб, що залучаються до таких робіт і заходів; організація та взаємодія з органами управління та силами цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем, їх ланок, які залучаються до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; планування, та контроль за створенням та поповненням матеріальних та інших ресурсів спеціалізованих служб [143].

Отже, говорячи про діяльність штабів органів внутрішніх справ з погляду чинного законодавства, можемо стверджувати, що штабні підрозділи органів внутрішніх справ є головними органами планування, організації, взаємодії та контролю практично всіх функцій, які покладаються на органи внутрішніх справ, їх служби, підрозділи та посадових осіб. Вони зобов'язанні в силу прописаної компетенції або/та за дорученням керівника відповідного органу внутрішніх справ у межах своїх повноважень забезпечити планувальну, організаційно-організаційну та взаємодіяльну діяльність щодо вирішення загальносистемних, міжрегіональних, міжгалузевих або комплексних завдань з метою найбільш ефективного виконання покладених на органи внутрішніх справ функцій (завдань).

Для формування повної картини об'єкта адміністративно-правових відносин звернемося до наукових положень, висвітлених ученими-адміністративістами стосовно як об'єкта адміністративно-правових відносин, так і суміжної проблематики.

На думку І. Васильєва, об'єктами контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ є стан додержання підконтрольними суб'єктами законності та дисципліни, оперативно-службова діяльність служб та підрозділів органів внутрішніх справ, що кодифікована у відповідних документах (звітах, матеріалах кримінальних, оперативно-розшукових та адміністративних справ, журналах та книгах реєстрації тощо), управлінські

дії керівників, а також суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення контрольної функції штабами органів внутрішніх справ [40].

Професор О. Бандурка вказує, що головна особливість структури, зокрема і штабів, зумовлена тим, що механізм органів внутрішніх справ побудований так, що всі їх ланки, їх структурні підрозділи підпорядковані по вертикалі [26]. Тобто основна функція штабів – насамперед це вплив на відповідні відносини. Так, владний вплив, що виходить від суб'єкта до об'єкта управління, дозволяє підпорядковувати волю і діяльність останнього волі першого, що є потрібною умовою досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління [81; 113]. Що стосується самого поняття управління то його розглядають у широкому та вузькому понятті.

На думку професора В. Авер'янова, широке розуміння державного управління – це сукупність усіх видів діяльності усіх органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади загалом. Зрозуміло, що таке тлумачення виправдане лише на рівні розгляду загальносоціальної системи управління, оскільки в такому разі категорія «державне управління» дає змогу відмежувати державні суб'єкти управлінського впливу від усіх інших, тобто недержавних, суб'єктів [4].

У вузькому розумінні управління – це постановка завдань і контроль за їх виконанням. Для управлінської діяльності органів внутрішніх справ України, як, власне кажучи, і для інших органів державної влади, властивим є те, що вона має як зовнішнє, так і внутрішнє спрямування. Тобто об'єкти управління можуть перебувати як поза межами структури тієї системи, до якої належить суб'єкт управління (зовнішнє управління), так і у складі однієї організаційної структури з керівним (управлінським) суб'єктом – так зване внутрішнє або внутрішньоорганізаційне управління. Що ж до штабів, то їх діяльність будується на принципах законності, єдності та централізації [89].

Штаб як одна з основних ланок у системі управління й орган міжгалузевого управління завжди перебуває в центрі організаційної діяльності як такої, оскільки саме на нього покладено збір, систематизацію та

комплексний аналіз інформації, потрібної для ухвалення начальником управлінського рішення, забезпечення безперервного слідкування за оперативною обстановкою, а також розроблення невідкладних заходів реагування на її зміну [88, с. 522].

Органи внутрішніх справ становлять собою великий і складний механізм з великою кількістю структурних ланок, діяльність яких потрібно постійно координувати, для чого й були створені штаби, що мають узгоджувати роботу всіх підрозділів та керувати нею. Сьогодні штабні підрозділи у взаємодії з іншими службами та підрозділами органів внутрішніх справ роблять свій вагомий внесок у загальну справу протидії злочинності. Також вони мають вирішувати загальносистемні, міжрегіональні, міжгалузеві або комплексні завдання, забезпечувати координацію діяльності служб і підрозділів, а також здійснювати вироблення єдиних управлінських рішень, тому визначення правових засад їх діяльності набуває особливо важливого значення. Відомо, що діяльність органів внутрішніх справ України будується за принципами законності, поваги до особи, гуманізму, соціальної справедливості, демократизму, гласності, постійного врахування суспільної думки [211, с. 193].

Будь-яке наукове дослідження не здійснюється без певного інструментарію перероблення інформації, ідей, теорій, статистичних матеріалів, загальновизнаних законів природи і суспільства в нові теорії фундаментального та науково-прикладного характеру. Іншими словами, учені-дослідники перетворюють загальновідомий науковий емпіричний і науковий матеріал на нову якість, нові теоретичні й практичні здобутки за допомогою певних специфічних високоінтелектуальних засобів людської діяльності. Тобто вчений у своїх наукових дослідженнях використовує певний інструментарій, який у наукових колах було названо методом наукового дослідження [74].

На думку Я. Лазура, адміністративно-правовий механізм складається з таких елементів: а) норма права; б) правовідносини;

в) принципи прав і свобод громадян; г) стадії їх забезпечення; д) гарантії здійснення прав і свобод громадян; е) юридичні факти; є) акти застосування норм права. Крім того він указує, що складниками також є правова свідомість і правова культура, юридичні факти, законність, акти тлумачення й акти застосування норм права, які не є обов'язковими елементами зазначеного механізму, однак значним чином упливають на його ефективність [64].

Правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ здійснюється досить великою кількістю нормативних актів, які відрізняються один від одного за багатьма ознаками – назвою, юридичною силою, порядком ухвалення та набрання чинності, характером дії тощо. Переважна більшість з них належить до підзаконних нормативно-правових актів [135, с. 117].

Що стосується правових засад діяльності органів внутрішніх справ за часів незалежності української держави, то органи внутрішніх справ належать до підпорядкування Міністерства внутрішніх справ. Безпосереднє управління в галузі забезпечення громадського порядку та громадської безпеки здійснює МВС України та його органи на місцях. Основними завданнями МВС України згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України є організація та координація діяльності ОВС щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку та забезпечення безпеки громадян [109; 152].

Правове регулювання має здійснюватися з метою: визначення кола питань, які перебувають у компетенції штабних підрозділів; розмежування повноважень (прав та обов'язків) різних підрозділів ОВС та їх посадових осіб, чіткого визначення прав та обов'язків конкретних посадових осіб штабів ОВС щодо забезпечення громадського порядку, чіткої правової регламентації профілактичних заходів, засобів переконання й примусу, умов і підстав щодо їх застосування; закріплення видів та заходів відповідальності

співробітників штабів ОВС за невиконання або неналежне виконання тих чи інших повноважень щодо забезпечення прав і свобод громадян [110].

Нормативно-правове регулювання діяльності штабних підрозділів полягає у створенні та запровадженні правової форми для управлінської діяльності органів внутрішніх справ, яка здійснюється суворо в межах їх компетенції, на основі й на виконанні законів та підзаконних актів. Її основне призначення полягає у створенні правової основи управління, тобто правових норм, які встановлюють, змінюють або відміняють правові відносини, що визначають зміст форм управлінської діяльності й надають їм загальнообов'язкової сили [29, с.78; 200].

На штабні підрозділи покладаються завдання щодо узагальнення всієї роботи системи органів внутрішніх справ, створення нових ідей щодо вдосконалення нормативно-правових засад регулювання всієї роботи. Штабні підрозділи органів внутрішніх справ керуються великою нормативною базою, яку можна умовно поділити на зовнішню, що створюється формально за межами системи ОВС (Конституція, закони та постанови Верховної Ради, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України), але до її створення система штабів ОВС доволі часто належна, безпосередньо розробляючи або беручи участь у розробленні проектів тих чи інших нормативних актів, та внутрішню, тобто відомчу нормативну базу, якій за її питомою вагою належить досить значна роль [82, с.28; 200].

Отже, відповідно до поглядів учених-адміністративістів, які аналізували об'єкт адміністративно-правових відносин або суміжну проблематику, можна зробити такі висновки:

– штабна діяльність є основною ланкою в системі управління органами внутрішніх справ й орган міжгалузевого публічного управління, який завжди має перебувати в центрі організаційної діяльності шляхом збору, систематизації та комплексного аналізу інформації, потрібної для ухвалення

керівниками органів внутрішніх справ управлінських рішень щодо ефективного виконання покладених на них функцій (завдань);

– основна функція штабів полягає у впливі на відповідні відносини, в процесі яких суб'єкт публічного управління підпорядковує волю об'єкта управління та його адміністративну діяльність для досягнення цілей і вирішення функцій (завдань) органу внутрішніх справ;

– об'єктами контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ є стан додержання поліцейськими, військовослужбовцями Національної гвардії, Державної прикордонної служби, служби цивільного захисту України, працівниками СБУ законності та дисципліни, здійснення оперативно-службової діяльності служб і підрозділів органів внутрішніх справ, що відображена у відповідних документах (звітах, матеріалах кримінальних, оперативно-розшукових, про адміністративні правопорушення справ, журналах та книгах реєстрації тощо), управлінських діях керівників, а здійснення контрольної функції відведено штабам органів внутрішніх справ з цих питань [39].

Таким чином, можемо стверджувати, що штаби органів внутрішніх справ як об'єкти адміністративно-правових відносин здійснюють управління в системі органів внутрішніх справ шляхом використання повноважень вищих підрозділів у підпорядкованих їм підрозділах з метою забезпечення ефективної діяльності та якісної координації і взаємодії між цими підрозділами. В основі всього лежать правові акти, які мають відповідати цінностям і стандартам ЄС, вони є різновидом управлінських рішень, мають у них найбільш притому вагу, надають регулювальну інформацію.

Провідною ознакою адміністративно-правових норм в аналізованій нами сфері є те, що саме за їх допомогою встановлюються суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів адміністративного права, визначається їх правосуб'єктність, установлюється адміністративна відповідальність. Одна з властивостей права – нормативність, що дає можливість створити єдину, постійно діючу систему типових правил поведінки людей. Від розв'язання

правових питань багато в чому залежить якість управлінської праці, без розробленої нормативної бази неможливо розраховувати на стабільність, упорядкованість усієї системи управлінських відносин і їхнє вдосконалювання.

Діяльність штабів регламентується широким колом законодавчих актів, тому така нормативно-правова база не сприяє впорядкуванню суспільних відносин, зокрема трудових, що виникають у процесі проходження державної служби, а навпаки – спричиняє певний хаос, унаслідок чого утворюється суперечливе становище щодо того, яка саме норма регулює відповідне питання та яким чином вирішується відповідна колізія [119]. Сьогодні вкрай потрібно створити організаційно-правові, соціальні, виховні, психологічні, матеріально-технічні, фінансові, економічні та інші передумови для формування високопрофесійного персоналу органів, служб і підрозділів внутрішніх справ, зміцнення кадрового потенціалу, здатного ефективно вирішувати завдання правоохоронного спрямування. Актуальними залишаються питання щодо проведення ефективних заходів, спрямованих на зміцнення дисципліни і законності серед особового складу, забезпечення безпеки працівників органів внутрішніх справ під час виконання ними службових обов'язків, підвищення професійного рівня працівників ОВС, саме ці завдання стоять перед штабними підрозділами [163; 218].

Усе вищенаведене дає можливість сформулювати такі узагальнення щодо штабної діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання:

– об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері регулювання штабної діяльності органами внутрішніх справ характеризується такими особливостями: 1) штабна діяльність є цінністю сама по собі, що складає серцевину всієї системи розкриття злочинів проти особи, попередження порушення та відновлення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; 2) метою існування такої інституції є забезпечення ефективності діяльності всіх служб і підрозділів та внутрішньоорганізаційна координація, узгодження й контроль за виконанням завдань службами,

підрозділами і посадовими особами органів внутрішніх справ України; 3) за своєю психологічно-правовою природою це поведінка людей, а публічне адміністрування посадових осіб штабних підрозділів реалізує функції штабної діяльності; 4) це адміністративна діяльність штабних підрозділів загалом та окремих її підрозділів зокрема, які спрямовані до підпорядкованих їм по службі підрозділів і посадових осіб органів внутрішніх справ;

– доведено, що об'єкт адміністративно-правових відносин і об'єкт адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в Україні співпадають;

– штабні підрозділи органів внутрішніх справ є головними органами планування, організації, взаємодії та контролю практично всіх функцій, які покладаються на органи внутрішніх справ, їх служби, підрозділи та посадових осіб.

Також робимо висновок, що штабна діяльність здійснюється шляхом збору, систематизації та комплексного аналізу інформації, потрібної для ухвалення керівниками органів внутрішніх справ управлінських рішень щодо ефективного виконання покладених на них функцій (завдань); основна функція штабів полягає у впливі на відповідні відносини, в процесі яких суб'єкт публічного управління підпорядковує волю об'єкта управління і його адміністративну діяльність для досягнення цілей і вирішення функцій (завдань) органу внутрішніх справ; об'єктами контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ є стан додержання поліцейськими, військовослужбовцями Національної гвардії, Державної прикордонної служби, служби цивільного захисту України, працівниками СБУ законності та дисципліни, здійснення оперативно-службової діяльності служб та підрозділів органів внутрішніх справ, що відображена у відповідних документах (звітах, матеріалах кримінальних, оперативно-розшукових, про адміністративні правопорушення справ, журналах та книгах реєстрації тощо), управлінські дії керівників, а контрольна функція здійснюється штабами органів внутрішніх справ [40].

Отже, враховуючи наведені вище позиції вважаємо, що штабна діяльність є об'єктом адміністративно-правових відносин і включає комплекс статичних і динамічних характеристик. До статичних належать сам штаб і штабні посадові особи як вагома цінність для народу України та держави загалом. До динамічних складових віднесено форми й методи адміністративної діяльності (публічного адміністрування) суб'єктів публічної адміністрації та адміністративні процедури щодо питань планування, організація взаємодії і контролю за здійсненням заходів підрозділами (посадовими особами) внутрішніх справ, а також суворого забезпечення в їх діяльності принципу законності.

2.2 Адміністративно-правовий статус штабів органів внутрішніх справ

Для реформування всієї системи України на засадах стратегічної мети – вступу до Європейської спільноти – виникає потреба в осмисленні та врахуванні закономірностей зарубіжного державно-правового досвіду, передусім у державах, які упродовж останніх десятиліть успішно вирішували схожі до наших завдання.

В Україні формується демократична правова держава, унаслідок цього процесу вдосконалюється законодавство у сфері управлінських відносин, вносяться зміни те реформуються органи й підрозділи, які їх здійснюють. Однак залишаються проблеми у сфері боротьби зі злочинністю, дотримання прав і свобод громадян органами, які мають забезпечувати саме цей захист. Так, на думку Є. Соломатіної, результати діяльності поліцейських апаратів сучасних демократичних країн не настільки вражаючі, про що можна судити, наприклад, із доволі низького рівня злочинів, що розкриваються, і нездатності ефективно нейтралізувати акції мафії, особливо в економічній сфері. Утім нації, що зробили свій вибір у бік демократії, визнають таке

положення проблеми, про що свідчить високий соціальний рейтинг поліції. В основі цього лежать укорінені у громадській свідомості прихильність до демократичних цінностей, довіра до держави та її інститутів, упевненість у тому, що поліція досягає максимуму в ситуації, що склалася, та одночасно неухвалення притаманних авторитаризму методів зняття кримінальної напруженості, неодмінно пов'язаних із суттєвим обмеженням прав і свобод особистості [178; 195].

Згідно з теорію адміністративно-службового права до органів виконавчої влади належать органи внутрішніх справ, що здійснюють управління в різних сферах, направлених на дотримання прав та свобод громадян. У реальному житті людина вступає в різноманітні суспільні відносини, в яких постає в різних якостях, виконує різні соціальні ролі. Ці ролі, тобто положення особи, які вона займає в соціальній системі та які визначаються за низкою економічних, професійних, етнічних й інших ознак, характеризуються поняттям статусу [134, с. 27-28].

У попередньому матеріалі ми визначили, що до органів внутрішніх справ України як об'єкта адміністративно-правового регулювання штабної діяльності належать: Національна поліція, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій та деякою мірою Служба безпеки України. Формально до цього переліку відносимо й Національне антикорупційне бюро України та Державну кримінально-виконавчу службу, однак в силу функційної спрямованості названі бюро і службу не можна відносити до об'єкта нашого дослідження, адже вони хоч і здійснюють внутрішні виконавчі функції, однак перша державна структура за своєю сутністю має бути незалежна від будь-якого органу виконавчої влади і не може підпорядковуватися Генеральному штабу органів внутрішніх справ, а друга (Державна кримінально-виконавча служба) виконує настільки специфічні завдання, що логічно перебуває в підпорядкуванні не Міністра внутрішніх справ, а Міністра юстиції України. Також у попередньому матеріалі нами доводилось, що не належить до

органів внутрішніх справ прокуратура України, а зараз зазначимо, що й Державне бюро розслідувань – також, адже вони за своїми функціями, незважаючи на деяку рівновіддаленість від усіх гілок влади, є специфічними органами судової влади.

Далі треба зазначити, що однією з форм державного управління є правоохоронна діяльність, що спрямована на охорону врегульованих юридичними нормами управлінських відносин, недоторканність яких, по-перше, полягає в правозастосуванні з метою охорони права, по-друге, є різновидом правової виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів державної виконавчої влади [93]. Утворення, структура й порядок діяльності органів виконавчої влади переважно регламентується нормами адміністративного права та складається з трьох блоків: цільового, який визначає норми відповідно до цілей, завдань, функцій та принципів діяльності; організаційно-структурного, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органу, його структуру, лінійну і функційну підпорядкованість; компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості [30].

Загалом треба зазначити, що згідно з чинним законодавством органи внутрішніх справ, які віднесені до об'єкта адміністративно-правового регулювання штабної діяльності, можуть бути зовнішньо оформлені у формі:

1) центрального органу виконавчої влади:

а) Міністерство внутрішніх справ України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України;

б) Національна поліція як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України;

в) Державна служба України з надзвичайних ситуацій, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

2) військового формування з правоохоронними функціями:

а) Національна гвардія України як військове формування, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України;

3) державних служб:

а) Державна прикордонна служба України із завданнями щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглій зоні й виключній (морській) економічній зоні;

б) Служба безпеки України як державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України.

При цьому треба зазначити, що у прямому підпорядкуванні Міністерству внутрішніх справ України як центральному органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, перебувають:

1) Національна поліція;

2) Національна гвардія України;

3) Державна служба України з надзвичайних ситуацій;

4) Державна прикордонна служба України.

Служба безпеки України хоч і здійснює внутрішні виконавчі правоохоронні функції, формально не входить до структури органів внутрішніх справ. При цьому ми вважаємо, що штабні підрозділи СБУ мають не тільки взаємодіяти з Генеральним штабом органів внутрішніх справ з

широкого кола питань, але з деяких питань, наприклад розкриття особливо тяжких злочинів проти особи, мають виконувати розпорядження генерального штабу органу внутрішніх справ.

У юридичній літературі існують різні підходи до поняття служби, а тому ні серед науковців, ні в чинному законодавстві України немає його чіткого визначення. Так, поняття «професійна служба» визначає як адміністративно-правове відношення службовця, який перебуває на посаді в державних органах, об'єднаннях громадян, недержавних структурах за призначенням, обранням, конкурсом, контрактом, до цих організацій, що має своїм змістом обов'язкову діяльність, спрямовану на реалізацію управлінських функцій [84; 104].

У чинному законодавстві службова особа – державні службовці, а також службовці громадських організацій, які мають право на офіційні дії. Законні вимоги службових осіб мають юридичний обов'язковий характер. До службових осіб належать керівники установ, міністерств, відомств та особи, які мають право наймати і звільняти працівників, а також особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків в установах і організаціях. Службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням. Службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав, зокрема іноземні третейські судді; особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому; посадові особи міжнародних організацій; члени міжнародних парламентських асамблей,

учасником яких є Україна, та судді й посадові особи міжнародних судів [107].

В. Малиновський указував, що головною рисою суб'єкта державного управління є наявність у нього владних повноважень, які дають йому змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, які є обов'язковими для виконання [114].

Розв'язання завдань штабних підрозділів забезпечується виконанням низки функцій, які В. Авер'янов поділяє на групи, що спрямовані на забезпечення доцільною інформацією керованих об'єктів (прогнозування, планування); необхідних для нормальної діяльності й розвитку ресурсів (фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення); упорядкованості (керівництво, координація, контроль та ін.); первісного формування та наступного вдосконалення керованих об'єктів в органічному поєднанні з такими самими заходами керівних суб'єктів [3].

В. Олуйко класифікує функції організації за критерієм груп її потреб, які ці функції мають забезпечувати: а) в орієнтації цілепокладання – прогнозування, стратегічне й поточне планування та ін.; б) у необхідних ресурсах – фінансування, матеріально-технічне постачання, стимулювання, кадрове забезпечення тощо; в) у впорядкованості, погодженості в діях – керування, координація, організація, контроль та ін.; г) у постійному вдосконаленні самої системи управління – організаційне діагностування, проектування, організаційний розвиток тощо [132].

В. Ковальов серед функцій організації виділяє: формування структури організації; визначення взаємозв'язків, відповідальності, функціональних обов'язків працівників; забезпечення персоналу необхідними ресурсами – матеріальними, фінансовими, енергетичними; здійснення заходів з навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу; визначення каналів передавання інформації [86].

Що стосується статусу співробітників штабного підрозділу, то він визначається насамперед посадовими інструкціями, де міститься перелік

функційних обов'язків, що покладаються на нього. Ці нормативно-правові акти, як правило, затверджуються керівником відповідного органу чи вищою посадовою особою. Так, слово «статус» у перекладі з латинської мови означає положення, стан чого-небудь або будь-кого [182]. У Великому енциклопедичному словнику правовий статус визначено як встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їхніх прав і обов'язків [183].

Згідно із пам'яткою законодавства до структури Міністерства внутрішніх справ входив Головний штаб МВС, якому по вертикалі підпорядковувалися регіональні штаби. Місце в системі служб і підрозділів органів внутрішніх справ і специфіка діяльності штабів визначаються їхньою компетенцією (правовим статусом), яка характеризується сукупністю поставлених перед ними завдань і покладених на них функцій, а також обсягом їх обов'язків і прав [152].

Отже, незважаючи на різне категорійне розуміння науковцями понять «центральный орган виконавчої влади», «служба», «формування», «посадова особа», «службова особа», у таких випадках для потреб діяльності штабних підрозділів внутрішніх справ більш підходить їх узагальнене розуміння, як підрозділів органів внутрішніх справ (самостійних і підпорядкованих), які перебувають у зоні впливу генерального штабу органів внутрішніх справ та відповідних штабів самостійних підрозділів (Національної поліції, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Служби безпеки України) як об'єкти державного управління.

Відповідно служби, а також відділи, відділення, сектори, групи та окремі посадові особи є об'єктами управління для самостійних служб (Національної поліції, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Служби безпеки України).

Сформувавши структуру штабів органів внутрішніх справ, перейдемо до аналізу поняття та змісту їх адміністративно-правового статусу. Професор С. Гусарєв визначає, що феномен правового статусу особистості визначає «співвідношення особистості та права, за допомогою якого держава окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його становище стосовно інших суб'єктів і залежно від індивідуальних або типових ознак, які властиві суб'єктові, у праві відбиваються повнота правового становища особистості, його певна уніфікація або обмеження». Професор А. Колодій відносить до його елементів: статусні правові норми і правові відносини; суб'єктивні права, свободи і юридичні обов'язки; громадянство; правові принципи і юридичні гарантії; законні інтереси; правосуб'єктність; юридичну відповідальність. Деякі автори як елементи правового статусу розглядають правове зобов'язання, законність, правопорядок, правосвідомість, гуманізм, справедливість. В. Корельський визначає правовий статус як багатоаспектну категорію, що, по-перше, має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин – держави, суспільства, особи тощо; по-друге, відбиває індивідуальні особливості суб'єктів і реальне положення їх у системі різноманітних суспільних відносин; по-третє, не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондуються правом, без юридичної відповідальності, у необхідних випадках – без правових гарантії; по-четверте, категорія «правовий статус» визначає права та обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів її вдосконалення [54].

Учені-адміністративісти сформували певні підходи до юридичної природи адміністративно-правового статусу. Професор В. Авер'янов розглядає адміністративно-правовий статус громадянина України як установлену законом та іншими нормативно-правовими актами систему прав та обов'язків громадянина, яка реалізується через суспільні відносини у сфері державного управління та забезпечується системою юридичних гарантії на участь в управлінні державними справами і задоволенні публічних та

особистих інтересів через діяльність державної влади й органів місцевого самоврядування [2].

На думку професора В. Олефіра, адміністративно-правовий статус особи – це сукупність юридичних засобів, які характеризують місце і роль фізичної або юридичної особи в адміністративно-правових відносинах. Визначальними для аналізу адміністративно-правового статусу особи є такі юридичні інститути: 1) публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; 2) правосуб'єктність особи; 3) адміністративна відповідальність; 4) у деяких випадках – дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації [131].

М. Горбач визначає, що підґрунтям (основою) адміністративно-правового статусу суб'єктів права є норми адміністративного права, зовнішнім виразом яких є джерела адміністративного права, які визначають правосуб'єктність, адміністративні обов'язки і права та адміністративну відповідальність суб'єктів адміністративного права, та вказує, що майже всі вчені до змісту адміністративно-правового статусу відносять права, свободи й обов'язки суб'єктів адміністративного права. Права – це інтереси певного суб'єкта адміністративно-правових відносин, які полягають в користуванні й вільному розпоряджанні соціальними благами й цінностями, а також дозволяють користуватися основними свободами у встановлених законом межах. Відповідно обов'язком є сукупність зобов'язань одного суб'єкта адміністративного права щодо інших, що є певною органічною необхідністю, яка узгоджує особисті й суспільні інтереси. Таким чином, права й обов'язки як комплексні елементи адміністративно-правового статусу виділяють його цілісну складову, без жодного з елементів якої він не може існувати [54].

О. Гумін і Є. Пряхін вважають, що до елементів адміністративного статусу слід віднести правосуб'єктність, права, обов'язки та юридичну відповідальність. Не всі права, закріплені в законодавстві, характеризують адміністративно-правовий статус. До них належать лише ті, що передбачені нормами адміністративного права та реалізуються у взаємовідносинах з

органами публічної влади, оскільки адміністративно-правові відносини існують тільки там, де один із суб'єктів є суб'єктом владних повноважень. Аналогічно слід говорити і про обов'язки. Адміністративно-правовий статус характеризують лише ті, що зумовлюються виникненням взаємовідносин з органами публічної влади. Для національного законодавства залишається проблемним, що в нормативно-правових актах переважно йдеться не окремо про права та обов'язки, а про «повноваження» [57].

Професійно підготовлені фахівці є основним джерелом ефективної діяльності правоохоронних органів, що здійснюють функції загального управління в системі органів внутрішніх справ, а саме спеціальні структурні підрозділи, які називаються штабами. Штаб є самостійним структурним підрозділом головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, який забезпечує координацію, аналіз, планування, контроль та узгодження дій структурних підрозділів головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, міських, районних, лінійних органів внутрішніх справ з питань захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки (на території обслуговування) [160].

Посада є найменшим первинним елементом, який визначає зміст службової діяльності. Відповідно до законодавства службові особи – це державні службовці, а також службовці громадських організацій, які мають право на офіційні дії. Законні вимоги службових осіб мають юридичний обов'язковий характер. До службових осіб належать керівники установ, міністерств, відомств та особи, які мають право наймати і звільняти працівників, а також особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків в установах і організаціях. Службовими особами є особи, які постійно,

тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням. Службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав, зокрема іноземні третейські судді; особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові суперечки в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому; посадові особи міжнародних організацій; члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді й посадові особи міжнародних судів [170].

Виходячи з цих позицій можна визначити такі риси юридичної природи адміністративно-правового статусу штабів органів внутрішніх справ:

1) правовий статус штабів органів внутрішніх справ устанавлюється нормами права, а адміністративно-правовий статус – нормами адміністративного права;

2) невід'ємними елементами адміністративно-правового статусу є адміністративні обов'язки і права посадових осіб і штабних підрозділів;

3) метою встановлення адміністративно-правового статусу є виключно забезпечення публічного інтересу, а не корпоративного інтересу служби;

4) вагомим чинником адміністративно-правового статусу є підстави й порядок виникнення правосуб'єктності штабних підрозділів;

5) відповідальність посадових осіб і штабів за порушення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, служіння корпоративному, а не публічному інтересу, неефективні планування, координація та контроль за виконанням функцій органів внутрішніх справ визначається у формі притягнення їх до адміністративної, а посадових осіб – і до дисциплінарної відповідальності.

Діяльність штабу координувалася начальником або особою, яка виконує його обов'язки. Забороняється покладати на штаб та на його посадових осіб виконання не властивих їм завдань і функцій. Гранична чисельність та структура штабу визначається штатним розписом. Комплектування посад начальницького складу штабу здійснюється відповідно до певного положення на конкурсних засадах [160].

Отже, організація роботи штабу має покладається насамперед на відповідного керівника, а безпосереднє керівництво здійснює начальник штабу. Таким чином, працівник штабу – це насамперед посадова особа, яка є громадянином України, що склав відповідну присягу, проходить службу на відповідній посаді в органі внутрішніх справ. У чинному законодавстві порядок і підстави виникнення правосуб'єктності працівників штабних підрозділів поліції здійснюються через інститут «добору на посаду», який складається з визначення придатності кандидата на посаду, що здійснюється певними комісіями, через проведення конкурсу, навчання та призначення на посаду.

Правове регулювання здійснюється не тільки через суб'єктивні права, а й через юридичні обов'язки. Як зазначає професор Т. Коломоєць, суб'єктивні юридичні обов'язки нерозривно пов'язані і не можуть існувати один без одного, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізоване окремо від виконання зобов'язання іншим суб'єктом. Таким чином, у державному управлінні існування зобов'язань поза правами й навпаки – прав поза зобов'язаннями – позбавлено будь-якого сенсу [21].

Серед адміністративних обов'язків в аналізованій сфері насамперед треба визначити негативні обов'язки посадових осіб штабів – те, чого вони робити не мають права. Відповідно до статті 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в установлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [99].

Професор В. Авер'янов визначає, що діяльність державних органів має бути спрямована на дотримання й захист конституційних прав і свобод

громадян. Саме державні службовці мають забезпечувати виконання таких конституційних положень, як право на рівність перед законом і недопущення дискримінації (ст. 24), право не бути позбавленим громадянства або бути вигнаним (ст. 25), право на життя (ст. 27), захист гідності і заборона катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання (ст. 28), свобода від свавільного арешту чи затримання (ст. 29), право на звернення до органів державної влади (ст. 40), право на житло (ст. 47), шлюб (ст. 51), права дітей (ст. 52), право на непідкорення явно злочинним наказам (ст. 60), норма проти ризику двічі нести кримінальну відповідальність за один злочин (ст. 71), презумпція невинуватості (ст. 62), право на захист у кримінальній справі та право засудженого користуватися всіма правами людини та громадянина, за винятком обмежень, які спеціально встановлені вироками суду (ст. 63) [2].

Кожен державний службовець мусить неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань і не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що в будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинуть та оголошення про проведення конкурсу; повноваження поліцейської комісії при проведенні конкурсу; порядок ухвалення та розгляду документів для участі в конкурсі; порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на службу в поліції та/або зайняття вакантних посад; методи оцінювання кандидатів на службу в поліції та/або на зайняття вакантних посад державної служби [201].

Іншими словами, посадові особи штабів органів внутрішніх справ не мають права, зокрема, діяти не в порядок і спосіб, передбачені Конституцією і законами України, не мають права порушувати рівність громадян перед законом і не припускати дискримінації за будь-якими чинниками, порушувати гідність чи не вживати заходів щодо протидії катуванню,

жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню посадовими особами органів внутрішніх справ .

На кожного працівника покладаються обов'язки, за невиконання яких настає відповідальність. Як недолік слід відзначити, що на практиці відбувається певний збій в обґрунтуванні інформації від кожного управління, що потребує додаткового закріплення в законі. Так, начальник штабу здійснює безпосереднє керівництво та організовує роботу штабу, відповідає за належне виконання покладених на підрозділ завдань і функцій; розподіляє обов'язки між своїми заступниками; затверджує функціональні обов'язки керівників та працівників підрозділів штабу; подає керівництву пропозиції щодо оцінки стану протидії злочинності, забезпечення ефективності оперативно-службової діяльності структурних підрозділів і територіальних органів внутрішніх справ, заходів щодо вдосконалення їх роботи; за дорученням начальника представляє орган внутрішніх справ в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань, що належать до компетенції штабу; координує дії органів внутрішніх справ під час виконання комплексних завдань щодо посилення протидії злочинності та охорони громадського порядку; заслуховує звіти керівників структурних підрозділів штабу про виконання ними функціональних обов'язків, стан роботи підпорядкованих підрозділів і заходи щодо її вдосконалення; подає пропозиції керівнику щодо призначення комплексного інспектування, контрольних, цільових та інших перевірок структурних підрозділів та територіальних органів внутрішніх справ; за рішенням керівника може бути членом колегії; погоджує та візує за відсутності зауважень організаційно-розпорядчі документи; за дорученням керівництва організовує проведення службових перевірок відповідно до чинного законодавства; вносить керівництву пропозиції щодо вдосконалення структури і визначення штатної чисельності штабних підрозділів [160].

Загалом основними позитивними адміністративними обов'язками штабів є своєчасне й ефективне планування, взаємодія та контроль усіх сфер

зовнішньої та внутрішньої діяльності органів внутрішніх справ. Що стосується посадових осіб штабних підрозділів, то вони мають творчо і своєчасно виконувати правові розпорядження вищих керівників і штабів.

Що стосується адміністративних прав посадових осіб та штабів органів внутрішніх справ, то основною його індивідуальною можливістю є право на обрання особою певної професії чи спеціальності. Так, Л. Коваль поняття «професійна служба» визначає як адміністративно-правове відношення службовця, який перебуває на посаді в державних органах, об'єднаннях громадян, недержавних структурах за призначенням, обранням, конкурсом, контрактом, до цих організацій, що має своїм змістом обов'язкову діяльність, спрямовану на реалізацію управлінських функцій [85].

Оскільки працівники штабу є публічними службовцями, які мають право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе й шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; чітке визначення посадових обов'язків; належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу; відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до законодавства; професійне навчання, зокрема за державні кошти; просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у певних випадках; оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності; захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог законодавства; отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого

самоврядування потрібної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, установлених законом; безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, зокрема з висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності; проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри [145].

Під час виконання службових обов'язків поліцейський має право: на повагу до своєї особистості, коректне ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; вимагати письмового оформлення обсягу посадових (функціональних) обов'язків за відповідною посадою та створення умов, необхідних для їх виконання; приймати в межах, визначених посадовими (функціональними) обов'язками, рішення або брати участь у їх підготовці; на доступ до службової інформації, потрібної для виконання обов'язків за посадою; на просування по службі, збільшення грошового забезпечення з урахуванням результатів службової діяльності та рівня кваліфікації; на захист персональних даних; ознайомлюватися з матеріалами особової справи, висновками службового розслідування, що проводиться стосовно нього, а також долучати до нього свої пояснення; робити копії матеріалів особової справи, висновків службового розслідування за допомогою технічних засобів; на неупереджений розгляд скарг, поданих на його рішення, дії чи бездіяльність, а також на неупереджений розгляд поданих ним скарг, зокрема на рішення, дії чи бездіяльність його керівників; на правничу допомогу та захист своїх прав під час розгляду скарг або під час проведення службових розслідувань; на захист від переслідування у разі повідомлення про вчинення злочинів, здійснених керівництвом та працівниками Національної поліції України; на забезпечення спеціальними засобами безпеки з урахуванням особливостей проходження служби [146].

Загалом штаби органів мають такі адміністративні права:

- право вимагати й отримувати від усіх служб і підрозділів внутрішніх справ надавати планово і позапланово необхідну їм для аналізу інформацію;

- вимагати від усіх посадових осіб та підрозділів виконання затверджених планів;
- контролювати дотримання посадовими особами та підрозділами законності в адміністративній діяльності та виконання затверджених планів;
- доповідати керівникам внутрішніх справ про невиконання повністю чи частково затверджених планів, пропонувати притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, винних у цьому;
- безперешкодно відвідувати будь-які приміщення органів внутрішніх справ;
- організовувати роботу чергових частин органів внутрішніх справ, контролювати адміністративну діяльність інших підрозділів.

Що стосується посадових осіб штабів, то вони мають усі адміністративні й особисті права та гарантії, передбачені для державних службовців відповідного підрозділу – поліцейського, військовослужбовця Національної гвардії та Державної прикордонної служби України, посадових осіб служби цивільного захисту та Служби безпеки України.

Важливим елементом правового статусу є відповідальність, адже будь-яка влада має нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність. Там, де є влада, виникає й відповідальність. Визначаючи її зміст, тлумачний словник української мови трактує його в таких значеннях: 1) суть, внутрішня особливість чого-небудь; 2) певні властивості, характерні риси, які відрізняють дане явище, предмет від подібних явищ, предметів і т. ін.; 3) розумна основа, мета, призначення чого-небудь [183]. Розглядаючи поняття «відповідальність», учені пропонують багато його дефініцій. Так, як філософська категорія, за словником української мови, «відповідальність» – це покладений на когось, узятий на себе обов'язок відповісти за певну ділянку роботи, справу, за чийсь дії, вчинки, слова [182].

У загальній теорії держави і права визначено, що юридична відповідальність – це передбачені санкціями норм права несприятливі наслідки особистого, майнового чи організаційного характеру, яких зазнає

особа за вчинене правопорушення. Вона має ретроспективний характер, оцінює минуле, тобто є відповідальністю за діяння, яке вже відбулося. Тим самим вона відрізняється від політичної, моральної та інших видів соціальної відповідальності, які можуть оцінювати й майбутні дії. Таким чином, залежно від галузевої належності норми класифікуються на такі підвиди відповідальності: конституційну, кримінальну, цивільно-правову, дисциплінарну, матеріальну, адміністративну [212].

Адміністративну відповідальність можна розглядати в двох аспектах: перспективному (позитивному) – як відповідальність «взагалі», тобто безособово, як абстрактний обов'язок, що існує незалежно від факту скоєння правопорушення; як позитивний чинник попередження правопорушень; у ретроспективному – як результат конкретного протиправного вчинку, що настає щодо правопорушника у вигляді адміністративного стягнення [53].

Професор В. Копейчиков до особливостей, що характеризують адміністративну відповідальність і водночас відмежовують її від інших видів юридичної відповідальності, відносить такі: адміністративна відповідальність установлюється законами й підзаконними актами чи їхніми нормами про адміністративні правопорушення, дисциплінарна – законодавством про працю, а також іншими законами, підзаконними актами, що встановлюють особливості положення окремих категорій працівників; матеріальна відповідальність – законодавством про працю, цивільним законодавством, а в окремих випадках – і нормами адміністративного права; в основі адміністративної відповідальності лежить адміністративне правопорушення, кримінальної відповідальності – злочин, дисциплінарної – дисциплінарний проступок, матеріальної – спричинення матеріальної шкоди; суб'єктами адміністративної відповідальності постають як фізичні особи, так і колективні утворення, а за кримінальної відповідальності – тільки фізичні особи; особливість адміністративної відповідальності полягає в тому, що адміністративні стягнення накладаються спеціально уповноваженими

органами виконавчої влади й посадовими особами чи суддями; кримінальне покарання накладається виключно судами [102].

Тобто ми можемо говорити про два види поведінки – правомірну та неправомірну. До основних ознак правомірної поведінки відносимо такі: 1) вона є суспільно корисною соціальною поведінкою, забезпечує організованість і гармонійність громадського життя, стійкий правопорядок, є найважливішим чинником вирішення завдань і функцій держави та суспільства, задоволення інтересів суб'єктів права; 2) вона втілена в юридичну форму – відповідає нормам і принципам права; 3) має свідомо вольовий характер, який виражається зовні у вигляді дії або бездіяльності, здійснюється у формах реалізації норм права – додержання, виконання, використання (громадянами), правозастосування (посадовими особами), спричиняє юридичні наслідки – юридичні акти, юридичні вчинки; 4) гарантується, охороняється державою [117; 180].

На думку професора В. Колпакова, адміністративна відповідальність як явище правової дійсності характеризується двома видами ознак. По-перше, це ознаки, властиві юридичній відповідальності загалом (основні); по-друге, ознаки, що відмежовують адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності (похідні) [95].

Професор М. Іншин вважає, що адміністративна відповідальність – це застосування спеціально уповноваженими органами до порушників адміністративно-правових приписів у встановленому порядку адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки особистого майнового чи морального характеру [78]. Професор Т. Коломоєць визначила, що адміністративній відповідальності як різновиду юридичної відповідальності притаманні такі ознаки: має зовнішній характер; застосовується лише за вчинення правопорушення; пов'язана з державним примусом у формах каральних і правовідновлювальних заходів; визначена у нормах права; притягнення правопорушника до відповідальності здійснюється в певному процесуальному порядку; притягнення до

відповідальності здійснюється уповноваженими державними органами та посадовими особами; винна у вчиненні правопорушення особа несе певні втрати матеріального та побутового характеру, передбачені законом [93].

Професор Є. Гіда вважає, що юридична відповідальність – це нормативна, гарантована та забезпечена державним переконанням або примусом міра реагування держави на дотримання й виконання норм права, яка полягає у правомірній поведінці суб'єктів права, що схвалюється або заохочується державою, а в разі порушення норм права – в обов'язку правопорушника перетерпіти осуд, обмеження прав особистого, матеріального та організаційного характеру [51].

Юридична відповідальність державних службовців – це врегульовані нормами права відносини між державою в особі її компетентних органів і посадових осіб та державними службовцями, що виникають на підставі вчинених ними службових правопорушень і виявляються в застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою запобігання й недопущення в майбутньому інших правопорушень. Суб'єктами адміністративної відповідальності є не всі державні службовці, а лише посадові особи. В адміністративно-правовій науці вони розглядаються як суб'єкти і підлягають адміністративній відповідальності тільки за правопорушення, пов'язані з недотриманням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Так, посадові особи несуть адміністративну відповідальність за адміністративні порушення: у галузі охорони праці і здоров'я населення; що посягають на власність; у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії і культури; у промисловості, будівництві і в галузі використання електричної та теплової енергії; сільському господарстві; за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень. Відповідне законодавство містить основні положення, які визначають підстави притягнення винних до відповідальності за вчинення корупційних

діянь, з акцентом на тому, що є корупційним діянням, хто може бути таким суб'єктом (перелік істотно розширено порівняно з раніше чинним законодавством), подано систему суб'єктів протидії корупції та процесуальні аспекти притягнення винних до відповідальності, заходи адміністративно-правового реагування на вчинення такого роду протиправних діянь [92].

Функціонування та розвиток юридичної відповідальності штабних підрозділів ОВС, як і працівників міліції загалом, ґрунтується на основі єдності таких компонентів: закріпленого в загальних і спеціальних нормах права еталона, моделі поведінки суб'єктів службово-трудова відносин; свободи вибору працівником штабних підрозділів варіанту поведінки; усвідомлення необхідності дотримання та виконання норм права; фактичної поведінки працівників штабних підрозділів ОВС; оцінки цієї поведінки та її соціально значущих наслідків з боку конкретного уповноваженого органу, службово-трудова колективу, громадських організацій, а також самою особистістю відповідно до юридично закріплених критеріїв; застосування заохочень за сумлінне виконання службово-трудова обов'язків або заходів впливу за порушення норм права, тобто за скоєння правопорушення. Юридична відповідальність працівників штабних підрозділів ОВС разом із повноваженнями, тобто правами та обов'язками, є складовою частиною їх спеціального правового статусу як службових осіб [23, с. 55;].

Отже, дисциплінарна (адміністративна) відповідальність посадових осіб штабних підрозділів органів внутрішніх справ має спеціальний характер і залежить від того, до якого штабного підрозділу він належить – Національної поліції, Національної гвардії, Державної прикордонної служби України, посадових осіб служби цивільного захисту або Служби безпеки України.

Статтею 5 Дисциплінарного статуту ОВС України за вчинення дисциплінарних проступків особи рядового і начальницького складу несуть дисциплінарну відповідальність. Особи рядового і начальницького складу, яких в установленому законодавством порядку притягнуто до

адміністративної, кримінальної або матеріальної відповідальності, водночас можуть нести й дисциплінарну відповідальність. Особи рядового й начальницького складу не несуть дисциплінарної відповідальності, якщо шкода завдана правомірними діями внаслідок сумлінного виконання наказу начальника або виправданого за конкретних умов службового ризику [146].

Тобто до працівників штабу можуть бути застосовані всі види юридичної відповідальності, однак на практиці переважно застосовується дисциплінарна відповідальність

Отже, наявність в організаційно-штатній структурі штабних підрозділів в органах внутрішніх справ є важливим моментом, що забезпечує ефективну діяльність, оскільки кожна ланка підрозділу наділена своїми повноваженнями, їх адміністративно-правовий статус діє за принципом розподілу влад, з підпорядкованістю начальнику органу дізнання та наявністю додаткових паралельних підпорядкувань керівникам галузевих служб. Як недолік слід відзначити, що на практиці відбувається певний збій в обґрунтуванні інформації від кожного управління, що потребує додаткового закріплення в законі.

Загалом адміністративно-правовий статус штабних підрозділів органів внутрішніх справ характеризуються такими особливостями:

– органи внутрішніх справ, як об'єкти адміністративно-правового регулювання штабної діяльності, зовнішньо оформленні у формі:

- 1) центрального органу виконавчої влади: а) Міністерства внутрішніх справ; б) Національної поліції; в) Державної служби України з надзвичайних ситуацій; 2) військового формування з правоохоронними функціями: а) Національної гвардії України; 3) державних служб: а) Державної прикордонної служби України; б) Служби безпеки України;

– у прямому підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ України як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, перебувають: 1) Національна

поліція; 2) Національна гвардія України; 3) Державна служба України з надзвичайних ситуацій; 4) Державна прикордонна служба України;

– Служба безпеки України хоч і здійснює внутрішні виконавчі правоохоронні функції, формально не входить до структури органів внутрішніх справ, хоча її штабні підрозділи мають не тільки взаємодіяти з Генеральним штабом органів внутрішніх справ за широким колом питань, але з деяких питань, наприклад розкриття особливо тяжких злочинів проти особи, мають виконувати розпорядження генерального штабу органу внутрішніх справ;

– формально до переліку органів внутрішніх справ належать Національне антикорупційне бюро України й Державна кримінально-виконавча служба, однак в силу функційної спрямованості ці інституції не можна відносити до об'єкта нашого дослідження, оскільки вони хоч і здійснюють внутрішні виконавчі функції, однак антикорупційне бюро за своєю сутністю має бути незалежне від будь-якого органу виконавчої влади і не може підпорядковуватися Генеральному штабу органів внутрішніх справ, а кримінально-виконавча служба виконує настільки специфічні завдання, що перебуває в підпорядкуванні Міністра юстиції України;

– не належить до органів внутрішніх справ прокуратура України та Державне бюро розслідування, адже вони за своїми функціями, незважаючи на деяку рівновіддаленість від усіх гілок влади, є специфічними органами судової влади;

– підрозділи органів внутрішніх справ розподіляються на самостійні та підпорядковані, які перебувають у зоні впливу генерального штабу органів внутрішніх справ і відповідних штабів самостійних підрозділів (Національної поліції, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Служби безпеки України) як об'єктів державного управління;

– служби, а також відділи, відділення, сектори, групи та окремі посадові особи є об'єктами управління для самостійних служб Національної

поліції, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України і Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Служби безпеки України;

- основними позитивними адміністративними обов'язками штабів є своєчасне й ефективне планування, взаємодія та контроль усіх сфер зовнішньої та внутрішньої діяльності органів внутрішніх справ;

- посадові особи штабів органів внутрішніх справ не мають права зокрема діяти не в порядок і спосіб, передбачені Конституцією і законами України, не мають права порушувати рівність громадян перед законом і допускати дискримінацію за будь-якими чинниками, порушувати гідність чи не вживати заходів щодо протидії катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання посадовими особами органів внутрішніх справ та ін.;

- посадові особи штабних підрозділів зобов'язані творчо і своєчасно виконувати правові розпорядження вищих керівників і штабів;

- означені органи мають такі адміністративні права: вимагати й отримувати від усіх служб і підрозділів внутрішніх справ надавати планово і позапланово необхідну їм для аналізу інформацію; вимагати від усіх посадових осіб та підрозділів виконання затверджених планів; контролювати дотримання посадовими особами та підрозділами законності в адміністративній діяльності та виконання затверджених планів; доповідати керівникам внутрішніх справ про невиконання повністю чи частково затверджених планів, пропонувати притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, винних у цьому; безперешкодно відвідувати будь-які приміщення органів внутрішніх справ; організовувати роботу чергових частин органів внутрішніх справ, контролювати адміністративну діяльність інших підрозділів;

- посадові особи штабів органів внутрішніх справ мають усі адміністративні й індивідуальні права та гарантії, передбачені для державних службовців відповідного підрозділу – поліцейського, військовослужбовця

Національної гвардії та Державної прикордонної служби України, посадових осіб служби цивільного захисту та Служби безпеки України;

– дисциплінарна (адміністративна) відповідальність посадових осіб посадових осіб штабних підрозділів органів внутрішніх справ має спеціальний характер і залежить від того, до якого штабного підрозділу він належить – Національної поліції, Національної гвардії, Державної прикордонної служби України, посадових осіб служби цивільного захисту або Служби безпеки України.

2.3 Форми і методи адміністративної діяльності штабів органів внутрішніх справ України

Незважаючи на позитивні зрушення щодо стану забезпечення прав і свобод людини в нашій державі, це питання залишається ще на незадовільному рівні, що підтверджується великою кількістю звернень громадян України як до органів влади, так і до Європейського суду з прав людини, у зв'язку з численними порушеннями з органів внутрішніх справ. Основною причиною такого стану є відсутність чіткого механізму реалізації правових гарантій прав і свобод. Один із найважливіших напрямків діяльності держави в сучасних умовах відповідно до ст. 2 Конституції України є людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека, що визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [99].

Професор М. Лошицький, досліджуючи адміністративно-правові відносини у сфері охорони громадського порядку, наголошував, що форми та методи роботи міліції України в ряді випадків застарілі, працівники міліції діють на основі малоефективних нормативних актів, в окремих випадках діють невміло, нерішуче або грубо, порушуючи елементарні моральні настанови, що викликає законне обурення громадян. Саме з цих причини нами вбачається необхідним вивчення діяльності поліції зарубіжних країн з

охорони громадського порядку, а конкретніше кажучи, дослідження дотримання прав людини і громадянина в діяльності поліції розвинених демократичних держав з охорони громадського порядку. Порівняно з Україною робота поліції зарубіжних країн побудована на детальній регламентації взаємостосунків поліції і громадян. При цьому все це відбито в чинному законодавстві. В Україні, як свідчить практика, на сьогодні існує низка не врегульованих законодавством аспектів діяльності міліції, особливо в адміністративній сфері [112, с. 105].

Саме від форм управління правоохоронних органів, особливо ОВС, до структури яких належать штабні підрозділи, що є різновидом форм державного управління, і залежить оцінка роботи населення.

В адміністративному праві загальновизнано, що метод і форма управління є взаємопов'язаними аспектами процесу управління. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль способу (засобу) управлінського впливу. Форма ж управління дає життя методам, а через них – і функціям управління [17, с.147].

Під формою будь-якого явища розуміється спосіб зовнішнього виразу змісту, відносно стійка визначеність зв'язку елементів змісту та їх взаємодії, тип та структура змісту [13, с.103].

Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції діяльності розкривають основні напрямки цілеспрямованого впливу суб'єктів на об'єкти, то форми діяльності – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми діяльності показують, як практично здійснюється діяльність [59].

У великому тлумачному словнику сучасної української мови форму пропонують розуміти як: 1) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; 2) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; 3) поверхню з рельєфним зображенням для друкування; друкарський набір, уміщений у раму; 4) тип, будову, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-

небудь явища, пов'язаного з його сутністю, змістом; 5) спосіб існування змісту, його внутрішню структуру, організацію та зовнішній вираз; 6) видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відбиває суті справи; 7) певну систему художніх засобів як спосіб вираження змісту творів літератури й мистецтва; 8) спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; 9) суворо встановлений порядок у будь-якій справі; 10) видозміну того самого слова, що надає йому додаткового відтінку значення або виражає відношення предмета думки до інших предметів думки того самого речення та ін. [38].

У науці адміністративного права ряд науковців вважають, що управлінська діяльність здійснюється в таких формах: а) видання правових актів; б) застосування норм права; в) здійснення організаційних дій; г) виконання матеріально-технічних операцій. При цьому перші дві форми відносять до правових, інші – до неправових. Зазначена класифікація відповідає характеру та змісту досліджуваних форм і зумовлює виділення їх у більш значні групи, що пов'язані з установленням і застосуванням норм права (правові форми), та дії, що безпосередньо не мають юридичного значення [20]. Ряд науковців до основних форм поліцейської діяльності відносять такі: забезпечення дотримання Конституції та політичної стабільності й цілісності держави (у деяких країнах) – збір та оцінка інформації, повідомлень та інших даних про посягання на правопорядок, безпеку держави, екстремістські наміри і плани окремих осіб та організованих груп, що становлять небезпеку для держави; збереження та відновлення громадського порядку і зниження антисоціальної поведінки, охорона громадського порядку під час масових заворушень та при введенні надзвичайного стану; контроль і регулювання дорожнього руху; видання сертифікатів та дозволів; попередження та виявлення злочинів, запобігання терористичній діяльності, покращення безпеки населення, сприяння покращення безпеки на дорогах та зменшення нещасних випадків, зниження рівня злочинності через дослідження та виявлення її причин; оперативна діяльність; здійснення кримінальною поліцією розслідування за злочинами,

віднесеними до її компетенції, а також розслідування злочинів за дорученням вищих органів, затримання (арешт) злочинців і підозрюваних осіб; розслідування порушень міжнародного законодавства; охорона важливих державних об'єктів; контроль державних кордонів, здійснення нагляду за дотриманням паспортного режиму та охорона громадського порядку в прикордонній зоні, міграційний контроль; збір та аналіз оперативної інформації (картковий облік злочинів та проведення судово-медичних експертиз, управління електронною мережею з передання поліцейських даних); забезпечення безпеки високопоставлених осіб та працівників правоохоронних органів [35, с. 87-88].

Форми діяльності публічної адміністрації – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави. За характером і правовою формою діяльність суб'єктів публічної адміністрації поділяється на видання адміністративних актів (індивідуальних адміністративних актів, підзаконних нормативно-правових актів, укладання адміністративних договорів); учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій [48].

Здійснення влади у правовій формі є виразом того, що повноваження, якими наділені правоохоронні органи, мають владний характер з чітко визначеним способом їх утілення в життя шляхом видання юридичних актів. Але значна частина діяльності не втілюється у правову форму, не пов'язану з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин. Ця частина діяльності є не правовою, а організаційною формою, яка безпосередньо не викликає юридичних наслідків (проведення нарад, інструктування, контроль, добір кадрів тощо) [126, с.107].

Професор І. Голосніченко під формою управління розуміє управлінські дії, що мають зовнішній вираз [13, с. 103], Ю. Битяк і В. Зуй, розглядаючи питання форми державного управління, зазначають, що це – зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються у процесі державної виконавчої діяльності та спрямовані на реалізацію функцій управління [16, с. 91], В. Колпаков та О. Кузьменко зазначають, що під формою управлінської діяльності слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності, а під формою державного управління, на їх думку, слід розуміти зовнішньо виражену дію – волевиявлення суб'єкта управління, здійснене в рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [37; 96, с. 199].

Професор О. Рябченко вважає, що формами державного управління можуть бути: структурні, процесуальні, правові та неправові, у вигляді актів управління, суспільно-організаційних та матеріально-технічних дій, регулятивних форм. Проте, на її думку, пріоритетною формою державного управління є структурна форма, адже управління – це цілеспрямована діяльність певних структур – суб'єктів та об'єктів управління. Сукупність суб'єктів управління становить собою керівну підсистему, а сукупність об'єктів – керовану підсистему. Кожному суб'єкту управління відповідає певне місце в організаційній структурі державного управління. Сама організаційна структура має бути побудована відповідно до змісту державного управління і діяти за принципами, виконуючи певні функції з використанням відповідних методів [175, с. 64].

Загальновизнаними є наявність у кожного об'єкта внутрішньої та зовнішньої форм. Під внутрішньою формою розуміють спосіб зв'язку елементів цілого та його структури. Зовнішня форма – це зовнішній вигляд об'єкта, що відбиває та забезпечує його зв'язок з іншими явищами [16, с. 93; 37].

Структурна форма передбачає здійснення дій, спрямованих на створення, вдосконалення організаційної структури державної виконавчої служби, оскільки категорія «структура» відбиває побудову та внутрішню форму системи. Зв'язок елементів у структурі підлягає діалектиці взаємовідношення частини й цілого. Наявність структури – невід'ємний атрибут усіх реально існуючих систем, оскільки саме структура надає їм цілісності. Структура сприяє збереженню стійкого стану системи. Відносно системи структура є показником її організованості [127, с. 67].

На думку класика державного управління органами внутрішніх справ В. Плішкіна, діяльності штабних підрозділів притаманні такі форми: планування, методична робота, статистична робота, аналітична робота, здійснення взаємодії та координації діяльності таких структурних підрозділів й інших правоохоронних органів, контроль тощо. Важливим елементом управлінського циклу, тобто вироблення й ухвалення такого специфічного управлінського рішення, є планування. Колектив авторів «Теорія управління органами внутрішніх справ» вважає, що планування закладає основи майбутньої роботи з урахуванням різномірних чинників, які впливають на розвиток самої системи та на умови її діяльності [137]. Щодо штабів плани роботи ними розроблюються для всього ОВС, де обов'язково мають включатися: комплексні заходи, які мають довгостроковий прогноз, спрямовані на своєчасне реагування на заяви та повідомлення про правопорушення; забезпечення негайного виїзду на місця подій слідчо-оперативних груп у повному складі; покращення взаємодії ОВС з іншими підрозділами правоохоронних органів у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень; створення необхідних умов для успішного виконання співробітниками покладених на них завдань; конкретні заходи, спрямовані на покращення організації роботи всього ОВС; поширення та впровадження передового досвіду; розроблення та вдосконалення тактики й методики виявлення окремих видів правопорушень; застосування в практичній діяльності сучасних наукових методів,

криміналістичної та організаційної техніки; підвищення кваліфікації співробітників та інше [76].

Аналітична робота направлена на вишукування та визначення проблем, що виникають в управлінській діяльності органу, недоліків і причин їх виникнення та розроблення і вжиття заходів, спрямованих на усунення цих прогалин, а також доцільність використання конкретних форм і методів впливу на ситуацію для її покращення.

Методична робота передбачає постійне ведення кодифікації чинного законодавства та систематичне доведення до виконавців його змін різними способами (підготовка інформаційних листів, проведення занять, узагальнення судової практики, а також позитивного практичного досвіду в роботі) [76]. Особливої уваги заслуговує форма взаємодії та координації діяльності всіх підрозділів та органів, яку безпосередньо здійснюють та контролюють штаби ОВС. На нашу думку, до основних організаційних форм, що здійснюється штабами, слід віднести проведення оперативних нарад, обмін інформацією, планування (як загальних, так і окремих заходів), розроблення методичних рекомендацій стосовно порядку й особливостей проведення окремих заходів, до допоміжних організаційних форм – проведення координаційних нарад, участь у науково-практичних конференціях, прес-конференціях тощо.

З урахуванням таких теоретичних позицій можна стверджувати, що формами адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері штабної діяльності органів внутрішніх справ є зовнішній вираз публічного адміністрування, виражений у конкретних діях посадових осіб і штабних підрозділів щодо здійснення, насамперед внутрішньоорганізаційної виконавчої та розпорядчої діяльності, спрямованої на реалізацію штабних функцій органів внутрішніх справ.

До основних класичних форм адміністративної діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ слід віднести:

- 1) підготовку до видання підзаконних нормативних актів;

- 2) підготовку до видання індивідуальних адміністративних актів;
- 3) здійснення інших юридично значущих операцій;
- 4) здійснення матеріально-технічних операцій.

Підготовка до видання підзаконних нормативних актів — це вид підзаконної правотворчості, яка здійснюється шляхом реалізації спеціально компетентними посадовими особами штабних підрозділів органів внутрішніх справ юридичної техніки.

Юридична техніка в розпорядчій діяльності штабів органів внутрішніх справ характеризується такими особливостями: 1) унаслідок цього компетентними керівниками органів внутрішніх справ затверджуються підзаконні нормативно-правові акти; 2) вони ухвалюються на основі законів, з їх виконання і не мають їм суперечити; 3) їх метою є забезпечення широкого кола завдань, які стоять перед органами внутрішніх справ, зокрема з охорони громадського порядку, правил використання службового транспорту, техніки, проведення експертизи, правил пожежної безпеки, затвердження положень, правових статусів тощо.

На думку професора Б. Кіндюка, посадові особи штабів мають ураховувати, що положення норм адміністративного права реалізуються у змісті правових норм, які, як і норми інших галузей права, складаються з гіпотези, диспозиції та санкції. У багатьох випадках до змісту норм адміністративного права не входить гіпотеза, що пояснюється їх відсилювальним характером, але обов'язково входить диспозиція, яка визначає правила поведінки, а також санкція, у якій визначаються заходи впливу на правопорушників. До змісту юридичної техніки входять різні за характером і формою правила, які поділяються на шість груп: 1) конституційність; 2) досягнення соціальної адекватності; 3) забезпечення логіки; 4) структурні вимоги; 5) мовні правила; 6) формальні правила надсилання проектів підзаконних нормативних актів [19, с.176-180].

Отже, юридична техніка в розпорядчій діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ — це правила побудови, оформлення та

систематизації підзаконних нормативно-правових актів з метою їх підготовки до ухвалення, уніфікації, стандартизації, обліку й офіційного оприлюднення.

Розроблення, підготовка до видання (затвердження) і оприлюднення підзаконних нормативних актів – це складові форми адміністративної діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ, які здійснюються шляхом реалізації спеціально компетентними посадовими особами штабних підрозділів органів внутрішніх справ за допомогою юридичної техніки органів внутрішніх справ.

Підготовка до видання адміністративних актів (індивідуальних адміністративних актів) є наступною формою адміністративної діяльності публічної адміністрації.

Адміністративні акти органів внутрішніх справ – це ухвалені в процесі їх виконавчо-розпорядчої діяльності владні вказівки, спрямовані на практичне забезпечення публічної безпеки та порядку й реалізацію прав громадян. Ознаками адміністративних актів є державновладний характер, переважно імперативний характер правових приписів, підзаконність, відповідність компетенції [79, с.12].

Акти органів внутрішніх справ різноманітні, і тому велике значення має їх класифікація: 1) за сферою застосування: внутрішні – звернені до підпорядкованих підрозділів і співробітників (видаються з питань розстановки кадрів, проходження служби, регулювання виконання службових обов'язків тощо); зовнішні – спрямовані за межі системи поліції, адресовані громадянам, організаціям, підприємствам, установам (питання дозвільної системи, організації дорожнього руху); 2) за юридичними ознаками: індивідуальні – видаються при застосуванні норм права (наприклад, протокол про адміністративне затримання особи, постанова про накладення штрафу; наказ про призначення на посаду, дозвіл на придбання зброї тощо); нормативні видаються при встановленні норм права, обов'язкових для виконання в системі поліції (регламентація діяльності служб поліції, установлення особливого розпорядку і режиму роботи,

порядок проведення службового розслідування тощо); 3) за формою видання: письмові, усні; 4) за назвою: наказ, статут, настанова, положення, інструкція, протокол, постанова, дозвіл, план [79].

Посадові особи штабних підрозділів здійснюють підготовку до затвердження різноманітних адміністративних актів. Однак основне навантаження в цій сфері належить розробленню різноманітних планів діяльності самостійних органів внутрішніх справ, їх служб, управлінь, відділів, відділень, секторів та окремих груп. План у юридичній літературі (від лат. *planum* – «рівне місце, площа») трактується як попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи, проведення заходів тощо [38]. Відповідно акт планування можна визначити як рішення владного суб'єкта, що визначає порядок, послідовність чи містить зв'язок подальших дій і проведення заходів.

Слід відмежовувати план (як акт планування) від затвердження плану (як інструменту публічного адміністрування). Акт планування (наприклад, план зонування території) є текстово-графічним матеріалом, що набирає юридичної сили, а відтак може застосовуватись на відповідній території лише після його затвердження органом місцевого самоврядування. Тобто інструментом є затвердження плану, що створює правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення прав і породжує обов'язки для приватних осіб. Такий підхід також має значення для судової практики, оскільки судовий захист має лише та особа, яка є суб'єктом (носієм) порушених прав, свобод чи інтересів. Та незважаючи на очевидну відмінність таких актів, постає питання про відмежування ухвалення актів планування від здійснення інших форм діяльності владних суб'єктів [19, с 176-180].

Основними ознаками планів, що відрізняють їх від адміністративних актів та адміністративних договорів, є те, що саме через них найбільш яскраво виражається цілевстановлення як елемент публічного адміністрування, що передбачає визначення напрямків спільної діяльності, її проміжних і кінцевих результатів, заради досягнення яких і здійснюється

управлінський вплив. Неправильна постановка цілей (неможливих для реалізації або занадто витратних) є однією з перешкод ефективного планування. Планування завжди виходить з узагальнення сучасного стану та спрямовано на майбутній розвиток. Тому спрямованість на майбутнє вирішення питання через встановлення загальних цілей та рамок, надання рис визначеності майбутній адміністративній діяльності є ключовою ознакою планування. Наступною характерною рисою та такою, що відрізняє акти планування від інших інструментів діяльності публічної адміністрації, є те, що вони забезпечують прозорість діяльності владних суб'єктів.

Плани містять майбутні заходи та окреслюють результат цих заходів, деколи навіть містять виконавців і строки. Акт планування не є незмінним – він час від часу оновлюється, до нього вносяться зміни та уточнення у зв'язку зі зміною потреб і суспільних вимог. Юридичне значення плану як інструмента адміністративного права полягає в тому, що він є додатковим спеціальним засобом досягнення бажаного в майбутньому позитивного публічного результату через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації [19, с 176-180].

Отже, затвердження плану як форми діяльності публічної адміністрування – це елемент форми адміністративної діяльності публічної адміністрації (адміністративного акта) на основі узагальнення сучасного стану правоохоронних (надзвичайних) відносин, що спрямовані на розвиток, розроблення за відповідними юридичними й управлінськими технологіями текстово-графічних матеріалів, що після затвердження можуть набирати юридичної сили, а відтак застосовуватись на території відповідного органу внутрішніх справ або певної галузевої служби лише після його затвердження компетентним керівником органу внутрішніх справ, що створює правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення прав і породжує обов'язки для посадових осіб органів внутрішніх справ, а в деяких випадках і приватних осіб.

Що стосується здійснення інших юридично значущих операцій, то всі посадові особи самостійних органів внутрішніх справ мають скласти присягу: працівника поліції, військовослужбовця, служби цивільного захисту, працівника СБУ або державного службовця.

Ще однією групою форм управління є матеріально-технічні дії (або операції). Під матеріально-технічними діями розуміються врегульовані технічними нормами дії щодо створення нормальних умов для роботи штабу. Це одержання та оброблення інформації, облік, діловодство, адресно-довідкова робота. Такі дії є допоміжними щодо завдань з охорони громадського порядку, для здійснення яких і створено органи міліції. Вони виконуються переважно допоміжним складом службовців. Порядок здійснення таких дій регламентується технічними нормами, але обов'язок щодо виконання – нормами адміністративного права [15].

На думку вчених-адміністративістів, види матеріально-технічних операцій є такими: діловодство (організація документообігу) – усі операції, які пов'язані з виготовленням документів органами управління і яким притаманні технічний характер листування, передрук, розмноження і т. ін.; реєстраційні, що не мають самостійного значення (реєстрація справ в архіві, реєстрація довідок, доповідних записок про виконання плану роботи тощо); статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил); інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, надання відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів); систематизація матеріалів, зокрема правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб); е) інформаційно-технологічні (упровадження інформаційних технологій в різних ланках державного управління) [11; 16; 96].

Виходячи з таких теоретичних положень, а також особливостей штабної діяльності, вважаємо, що матеріально-технічні операції у сфері штабної діяльності характеризуються такими особливостями:

- це різноманітні організаційні, матеріальні, технічні, інформаційні дії посадових осіб і штабних підрозділів, які безпосередньо не призводять до настання юридичних фактів, однак сприяють нормальному (ефективному) функціонуванню штабних підрозділів і органів внутрішніх справ загалом, що створює в майбутньому сприятливі умови для настання позитивних для приватних осіб та зручних для посадових осіб юридичних наслідків;

- вони базуються на певних організаційних, матеріальних, технічних, інформаційних нормах з метою створення нормальних умов для роботи штабу, надання приватним особам адміністративних послуг і відновлення порушених прав;

- порядок здійснення таких дій регламентується іншими нормами, але обов'язок щодо виконання штабними підрозділами – нормами адміністративного права;

- до матеріально-технічних операцій слід віднести: внесення заяв і повідомлень, що поступають від приватних осіб та посадових осіб органів внутрішніх справ у відповідні реєстри, ведення таких реєстрів та аналіз інформації з них; створення, утаємнення та обслуговування закритих каналів зв'язку між органами і підрозділами органів внутрішніх справ; забезпечення штабних підрозділів відповідним програмним забезпеченням для фіксації, аналізу й обробки інформації; реєстрація документів, збереження їх в архівах; збирання, облік, аналіз та оброблення матеріалів перевірок; розроблення, монтаж, налаштування й введення в експлуатацію відеонагляду громадських місць, населених пунктів та обладнання для фіксації порушень правил дорожнього руху.

До спеціальних форм адміністративної діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ слід віднести:

- 1) збір й оброблення інформації;

2) аналітичну роботу, яка спрямована на визначення проблем, що виникають в управлінській діяльності органу внутрішніх справ, недоліків і причин їх виникнення та розроблення і вжиття заходів, спрямованих на усунення цих прогалин, а також доцільність використання конкретних форм і методів впливу на ситуацію для її покращення;

3) прогнозування і планування;

4) здійснення взаємодії та координації;

5) статистичну роботу;

6) методичну роботу, яка передбачає постійну систематизацію чинного законодавства, трактування його правозастосування через аналіз адміністративної і судової практики та її доведення до виконавців.

До організаційних форм діяльності штабних підрозділів слід віднести:

1) проведення оперативних нарад;

2) обмін інформацією;

3) висвітлення діяльності органів внутрішніх справ у ЗМІ та глобальній системі Інтернет;

4) організацію і проведення прес-конференцій;

5) проведення координаційних нарад;

6) проведення й участь у науково-практичних конференціях, круглих столах.

У загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, заходи, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [217]. Великий тлумачний словник сучасної української мови під методом розуміє «прийом або систему прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності» [38, с.664].

Незалежно від змісту та спрямованості, методам адміністративної діяльності властиві: організаційна форма, під якою розуміється вид впливу, тобто управлінсько-розпорядчі розпорядження (наказ, вимога, дозвіл тощо);

характер впливу (безпосередній вплив, непрямий вплив за допомогою створення стимулюючих або обмежувальних умов); засіб впливу (одноособовий, колегіальний, колективний); тимчасова характеристика (короткострокові й довгострокові); наявність тактичного і стратегічного характеру [68].

Професор О. Бандурка визначає метод управління як сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та ухвалення, організації та контролю виконання управлінських рішень, які ухвалюються учасниками управлінського процесу [28, с. 37]. А. Нашинець-Наумова, досліджуючи адміністративні (прямі) методи регулювання, виділила такі ознаки, як директивність, наказовий характер, однозначність команд, які не залишають можливості вибору варіантів, наявність великого апарату, що контролює виконання команд, пряму дію на волю підлеглих. Економічним (непрямим) методам регулювання властиві такі ознаки: здійснення управління через створення ситуацій, що дозволяють зацікавити підлеглих у взаємодії, надання керованим можливості вибору моделі поведінки, обмежений контроль з боку суб'єкта, що керує, або лише нагляд за виконання команд, що дозволяє йому здійснювати втручання лише шляхом звернення до суду і т. ін. [124;173].

Методи адміністративної діяльності поліції – це способи та засоби цілеспрямованого впливу на свідомість і поведінку громадян, а також діяльність підприємств та організацій в інтересах підтримання публічної безпеки й порядку та реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Основними методами адміністративної діяльності органів поліції є переконання й примус. Застосування того чи іншого методу залежить від об'єкта впливу (правопорушник або громадянин, який чітко виконує вимоги адміністративно-правових норм) та конкретної ситуації (наявність правопорушення або профілактична робота з населенням) [79, с. 14]. Під методами адміністративної діяльності публічної адміністрації потрібно розуміти заохочення, переконання, примус і контроль [48].

М. Ковалів акцентує увагу на методах переконання та примусу, які на його думку є універсальними методами державного управління й боротьби з правопорушеннями, оскільки становлять систему засобів організаційного впливу держави на свідомість і поведінку людей, є потрібною умовою нормального функціонування суспільства загалом, кожного державного органу, об'єднання громадян, будь-якого процесу управління, Адміністративна діяльність міліції здійснюється за допомогою цілеспрямованого впливу суб'єкта діяльності на об'єкт діяльності, на волю людей. Вплив суб'єкта адміністративної діяльності на волю об'єкта здійснюється різноманітними прийомами, засобами, які іменуються методами адміністративної діяльності. Отже, метод – це засіб практичного здійснення цілей, завдань і функцій адміністративної діяльності міліції. Зміст методу дає відповідь на питання, яким чином найбільш раціонально можна досягти цілей адміністративної діяльності [83; 204].

Сутність заохочення полягає в тому, що воно стимулює учасників адміністративно-правових відносин до належної поведінки. Заохочення призначено для стимулювання активної діяльності суб'єктів адміністративного права, формування правомірної поведінки, зміцнення засад справедливості й дисципліни в адміністративно-правовому регулюванні. Прикладом застосування методу заохочення у штабній діяльності є заохочення, що застосовуються до його співробітників відповідно до ст. 9 Дисциплінарного статуту ОВС «Види заохочень», цей нормативний документ має загальний характер для всіх співробітників ОВС. Універсальними методами державного управління, застосовуваними в усіх галузях і сферах, на всіх рівнях управління, які (у багатьох випадках) визначають зміст і конкретний прояв інших методів, є переконання та примус. Ці методи найбільш послідовно реалізуються через механізм прав і обов'язків, підкреслюють владність управління, особливість відносин влади й підлеглості. За допомогою контрольно-наглядового методу штабний підрозділ готує та надає інформацію керівнику ОВС про стан справ щодо

виконання завдань службами та підрозділами органів внутрішніх справ, що дозволяє своєчасно усувати прорахунки [16].

Пунктом 5 статті 96 Закону України «Про національну поліцію» вказано, що керівники органів поліції мають право виплачувати компенсацію за винайм у розмірі й порядку, що визначаються Кабінетом Міністрів України поліцейським, які не мають власного житла в населеному пункті, де вони проходять службу і винаймають житло на підставі договору житлового найму. Однак багато поліцейських відповідно до норм цього Закону не можуть отримувати компенсацію, чим порушуються їх права. Також на вкрай низькому рівні залишається матеріально-технічне забезпечення як поліцейських загалом, так і працівників новостворених, замість штабів, управлінь організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування [159].

Виходячи з таких позицій можна визначити, що методи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ характеризуються такими особливостями:

1) методи адміністративної діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ – це способи, прийоми, операції з підготовки, ухвалення, організації та контролю публічного адміністрування внутрішньо-організаційної діяльності органів і посадових осіб органів внутрішніх справ та зовнішньоорганізаційної щодо надання адміністративних послуг приватним особам;

2) це прийоми здійснення ними публічного адміністрування для досягнення поставленої мети, завдань (функцій);

3) це своєрідні адміністративно-правові інструменти, які надані посадовим особам штабів органів внутрішніх справ адміністративно-правовими нормами;

4) це управлінсько-розпорядчі розпорядження, накази, вимоги, дозволи, що спрямовані до посадових осіб та підрозділів органів внутрішніх справ тощо;

5) характер впливу методів адміністративної діяльності на посадових осіб має прямий (безпосередній) й імперативний характер, на приватних осіб – непрямий, адміністративно-сервісний, диспозитивний;

6) основним методом адміністративної діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ є контроль, додатковими – заохочення, переконання і примус.

Отже, методи адміністративної діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ – це способи, прийоми, операції з підготовки, ухвалення, організації та контролю за публічним адмініструванням внутрішньо-організаційної діяльності органів і посадових осіб органів внутрішніх справ та зовнішньоорганізаційної щодо надання адміністративних послуг приватним особам.

Контроль – це вид діяльності, що полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції. Основне призначення державного контролю полягає у виявленні невідповідності його об'єкта тим чи іншим правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування. Метою контролю є встановлення результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявлення причин цих відхилень від прийнятих вимог, а також визначення шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. У сучасному розумінні контроль розглядається не тільки як засіб покарання, а й як інформаційно-аналітичний засіб. Сутність державного контролю полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; в одержанні об'єктивної та достовірної інформації; у вживанні заходів із запобігання й усунення порушень; у виявленні причин і умов, що сприяють правопорушенню; у вживанні заходів щодо залучення до відповідальності осіб, винних у порушенні. Ознаками контролю як інструмента публічного адміністрування є такі: мета контролю полягає у здійсненні перевірки

суб'єктами публічного адміністрування щодо виконання об'єктами публічного управління визначених законодавством положень адміністративно-правових режимів; органи публічного контролю здійснюють заходи виключно на основі та у випадках, передбачених законами України; у ході здійснення перевірки публічна адміністрація виявляє недоліки в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, вимагає від об'єктів публічного управління усунення виявлених порушень, надає їм приписи; виявляє осіб та усуває обставини, які можуть негативно вплинути на забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Загалом вчені адміністративісти під контролем як інструментом публічного адміністрування розуміють вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права [19].

Отже, контроль у діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ полягає в такому:

- призначення контролю у сфері діяльності органів внутрішніх справ полягає у виявленні невідповідності в діяльності посадових осіб і органів та підрозділів органів внутрішніх справ, дотриманні ними принципу законності, установлення рівня ефективності щодо забезпечення громадського порядку, відновлення порушення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб;

- насамперед контроль у сфері діяльності органів внутрішніх справ розглядається не як засіб покарання посадових осіб органів внутрішніх справ, а як інформаційно-аналітичний засіб;

- сутність контролю у сфері діяльності органів внутрішніх справ полягає у спостереженні штабних підрозділів за виконанням затверджених планів посадовими особами і підрозділами органів внутрішніх справ в одержанні об'єктивної та достовірної інформації, у вживанні заходів із запобігання й усунення порушень, у виявленні причин і умов, що сприяють правопорушенню;

– у ході здійснення перевірки штабні підрозділи виявляють недоліки в публічному адмініструванні, вимагають від посадових осіб органів внутрішніх справ, надають їм приписи, виявляють та дають указівку щодо усунення обставин, які можуть негативно вплинути на забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб.

Загалом контроль як метод адміністративної діяльності штабних підрозділів – це інструмент публічного адміністрування, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як органи, підрозділи та посадови особи органів внутрішніх справ виконують затвердженні плани, дотримуються принципу законності, забезпечують громадський порядок і здійснюють відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Отже, правильне застосування форм і методів у адміністративній діяльності штабів ОВС, які є основними органами управління службами і підрозділами ОВС, забезпечує ефективну діяльність усього органу внутрішніх справ, своєчасне реагування на листи, заяви та повідомлення громадян, систематичні інспекції за всіма напрямками оперативно-службової діяльності з метою виконання поставлених перед ними завдань та недопущення порушень прав і свобод громадян.

Висновки до розділу 2

1. Доведено, що об'єктом адміністративно-правових відносин є: 1) штабна діяльність як цінність сама по собі; 2) поведінка людей як адміністративна діяльність посадових осіб штабних підрозділів, через які вони реалізують функції штабної діяльності; 3) адміністративна діяльність штабних підрозділів загалом та окремих її підрозділів зокрема, які спрямовані до підпорядкованих їм по службі підрозділів і посадових осіб органів внутрішніх справ.

2. Штабні підрозділи органів внутрішніх справ є головними органами планування, організації, взаємодії та контролю практично всіх функцій, які покладаються на органи внутрішніх справ, їх служби, підрозділи та посадових осіб. Вони зобов'язанні в силу прописаної компетенції або/та за дорученням керівника відповідного органу внутрішніх справ у межах своїх повноважень забезпечити планувальну, організаційну та взаємну діяльність стосовно вирішення загальносистемних, міжрегіональних, міжгалузевих або комплексних завдань з метою найбільш ефективного виконання покладених на органи внутрішніх справ функцій (завдань).

3. Штабна діяльність є основною ланкою в системі управління органами внутрішніх справ і орган міжгалузевого публічного управління, який завжди має перебувати в центрі організаційної діяльності шляхом збору, систематизації та комплексного аналізу інформації, потрібної для ухвалення керівниками органів внутрішніх справ управлінських рішень щодо ефективного виконання покладених на них функцій (завдань).

4. Основна функція штабів полягає у впливі на відповідні відносини, в процесі яких суб'єкт публічного управління підпорядковує волю об'єкта управління та його адміністративну діяльність для досягнення цілей і вирішення функцій (завдань) органу внутрішніх справ.

5. Об'єктами контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ є стан додержання поліцейськими, військовослужбовцями Національної гвардії, Державної прикордонної служби, служби цивільного захисту України, працівниками СБУ законності та дисципліни, здійснення оперативно-службової діяльності службами та підрозділами органів внутрішніх справ, що відображена у відповідних документах (звітах, матеріалах кримінальних, оперативно-розшукових, про адміністративні правопорушення справ, журналах та книгах реєстрації тощо), управлінських діях керівників, здійснення контрольної функції штабами органів внутрішніх справ з цих питань.

6. Об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері регулювання штабної діяльності органами внутрішніх справ характеризується такими особливостями: 1) штабна діяльність є цінністю сама по собі, складає серцевину всієї системи розкриття злочинів проти особи, попередження порушення та відновлення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; 2) метою існування такої інституції є забезпечення ефективності діяльності всіх служб і підрозділів та внутрішньоорганізаційна координація, узгодження й контроль за виконанням завдань службами, підрозділами і посадовими особами органів внутрішніх справ України; 3) за своєю психологічно-правовою природою це поведінка людей, а публічне адміністрування посадових осіб штабних підрозділів реалізується через функції штабної діяльності; 4) це адміністративна діяльність штабних підрозділів загалом та окремих її підрозділів зокрема, які спрямовані до підпорядкованих їм по службі підрозділів і посадових осіб органів внутрішніх справ.

7. Доведено, що об'єкт адміністративно-правових відносин і об'єкт адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в Україні співпадають. Штабні підрозділи органів внутрішніх справ є головними органами планування, організації, взаємодії та контролю практично всіх функцій, які покладаються на органи внутрішніх справ, їх служби, підрозділи та посадових осіб.

8. Штабна діяльність здійснюється шляхом збору, систематизації та комплексного аналізу інформації, потрібної для ухвалення керівниками органів внутрішніх справ, управлінських рішень щодо ефективного виконання покладених на них функцій (завдань).

9. Основна функція штабів полягає у впливі на відповідні відносини, в процесі яких суб'єкт публічного управління підпорядковує волю об'єкта управління та його адміністративну діяльність для досягнення цілей і вирішення функцій (завдань) органу внутрішніх справ.

10. Органи внутрішніх справ як об'єкти адміністративно-правового регулювання штабної діяльності зовнішньо оформлені у формі: 1) центрального органу виконавчої влади (Міністерство внутрішніх справ; Національна поліція; Державна служба України з надзвичайних ситуацій); 2) військового формування з правоохоронними функціями (Національна гвардія України); державних служб (Державна прикордонна служба України; Служба безпеки України).

11. У прямому підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ України як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, перебувають: 1) Національна поліція; 2) Національна гвардія України; 3) Державна служба України з надзвичайних ситуацій; 4) Державна прикордонна служба України.

12. Служба безпеки України хоч і здійснює внутрішні виконавчі правоохоронні функції, однак формально не входить до структури органів внутрішніх справ, хоча штабні підрозділи цієї служби мають не тільки взаємодіяти з Головним штабом органів внутрішніх справ з широкого кола питань, але з деяких питань (наприклад, розкриття особливо тяжких злочинів проти особи) мають виконувати розпорядження головного штабу органу внутрішніх справ.

13. Формально до переліку органів внутрішніх справ належать Національне антикорупційне бюро України й Державна кримінально-виконавча служба, однак в силу функційної спрямованості аналізовані бюро і службу не можна відносити до об'єкта нашого дослідження, адже вони хоч і здійснюють внутрішні виконавчі функції, одна перша за своєю сутністю має бути не залежна від будь-якого органу виконавчої влади і не може підпорядковуватись Головному штабу органів внутрішніх справ, а друга (Державна кримінально-виконавча служба) виконує настільки специфічні завдання, що перебуває в підпорядкуванні Міністра юстиції України. Не належать до органів внутрішніх справ прокуратура України та Державне бюро розслідування, адже вони за своїми функціями, незважаючи на деяку

рівновіддаленість від усіх гілок влади, є специфічними органами судової влади.

14. Здійснено узагальнений розподіл підрозділів органів внутрішніх справ на самостійні та підпорядковані, які перебувають у зоні впливу головного штабу органів внутрішніх справ і відповідних штабів самостійних підрозділів (Національної поліції, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Служби безпеки України) як об'єктів державного управління.

15. Визначено, що служби, а також відділи, відділення, сектори, групи та окремі посадові особи є об'єктами управління для самостійних служб Національної поліції, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України і Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Служби безпеки України.

16. Основними позитивними адміністративними обов'язками штабів є своєчасне й ефективне планування, взаємодія та контроль усіх сфер зовнішньої та внутрішньої діяльності органів внутрішніх справ.

17. Посадові особи штабів органів внутрішніх справ не мають права зокрема діяти не в порядок і спосіб, передбачені Конституцією і законами України, не мають права порушувати рівність громадян перед законом і не допускати дискримінацію за будь-якими чинниками, порушувати гідність чи не вживати заходів щодо протидії катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню посадовими особами органів внутрішніх справ та ін.

18. Посадові особи штабів органів внутрішніх справ мають такі адміністративні права: вимагати і отримувати від усіх служб і підрозділів внутрішніх справ надавати планово і позапланово необхідну їм для аналізу інформацію; вимагати від усіх посадових осіб та підрозділів виконання затверджених планів; контролювати дотримання посадовими особами та підрозділами законності в адміністративній діяльності та виконання затверджених планів; доповідати керівникам внутрішніх справ про

невиконання повністю чи частково затверджених планів, пропонувати притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, винних у цьому; безперешкодно відвідувати будь-які приміщення органів внутрішніх справ; організовувати роботу чергових частин органів внутрішніх справ, контролювати адміністративну діяльність інших підрозділів.

19. Посадові особи штабів органів внутрішніх справ мають усі адміністративні й індивідуальні права та гарантії, передбачені для державних службовців відповідного підрозділу – поліцейського, військовослужбовця Національної гвардії та Державної прикордонної служби України, посадових осіб служби цивільного захисту та Служби безпеки України.

20. Дисциплінарна (адміністративна) відповідальність посадових осіб, посадових осіб штабних підрозділів органів внутрішніх справ має спеціальний характер і залежить від того, до якого штабного підрозділу він належить – Національної поліції, Національної гвардії, Державної прикордонної служби України, посадових осіб служби цивільного захисту або Служби безпеки України.

21. До основних класичних форм адміністративної діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ слід віднести: 1) підготовку до видання підзаконних нормативних актів; 2) підготовку до видання індивідуальних адміністративних актів; 3) здійснення інших юридично значущих операцій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій.

22. Юридична техніка в розпорядчій діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ – це правила побудови, оформлення та систематизації підзаконних нормативно-правових актів з метою їх підготовки до ухвалення, уніфікації, стандартизації, обліку й офіційного оприлюднення.

23. Розроблення, підготовка до видання (затвердження) й оприлюднення підзаконних нормативних актів – це складова форм адміністративної діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ, яка здійснюється спеціально компетентними посадовими особами штабних

підрозділів органів внутрішніх справ за допомогою юридичної техніки, функцій органів внутрішніх справ.

24. До матеріально-технічних операцій належать: внесення заяв і повідомлень, що поступають від приватних осіб та посадових осіб органів внутрішніх справ у відповідні реєстри, ведення таких реєстрів та аналіз інформації з них; створення, утаємнення та обслуговування закритих каналів зв'язку між органами та підрозділами органів внутрішніх справ; забезпечення штабних підрозділів відповідним програмним забезпеченням для фіксації, аналізу й оброблення інформації; реєстрація документів, збереження їх в архівах; збирання, облік, аналіз та оброблення матеріалів перевірок; розроблення, монтаж, налаштування й уведення в експлуатацію відеонагляду громадських місць, населених пунктів та обладнання для фіксації порушень правил дорожнього руху.

25. До спеціальних форм адміністративної діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ належать: 1) збір й обробка інформації; 2) аналітична робота; 3) прогнозування і планування; 4) здійснення взаємодії і координації; 5) статистична робота; 6) методична робота.

26. До організаційних форм діяльності штабних підрозділів належать: 1) проведення оперативних нарад; 2) обмін інформацією; 3) висвітлення діяльності органів внутрішніх справ в ЗМІ та глобальній системі Інтернет; 4) організація і проведення прес-конференцій; 5) проведення координаційних нарад; 6) проведення й участь у науково-практичних конференціях, круглих столах.

27. Методи адміністративної діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ характеризуються такими особливостями: це прийоми здійснення ними публічного адміністрування для досягнення поставленої мети, завдань (функцій); своєрідні адміністративно-правові інструменти, які надані посадовим особам штабів органів внутрішніх справ адміністративно-правовими нормами; це управлінсько-розпорядчі розпорядження, накази, вимоги, дозволи тощо, спрямовані до посадових осіб та підрозділів органів

внутрішніх справ; на посадових осіб характер впливу методів адміністративної діяльності має прямий (безпосередній) й імперативний характер, на приватних осіб – непрямий, адміністративно-сервісний, диспозитивний; основними методами адміністративної діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ є контроль, додаткові заохочення, переконання і примус.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ШТАБНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

3.1 Зарубіжний досвід діяльності штабів в органах внутрішніх справ

Неможливо здійснити фундаментальне дослідження без компаративістичного аналізу передового зарубіжного досвіду. Не є винятком й аналізовані нами відносини, адже планування, координація та контроль центральних офісів над підпорядкованими підрозділами поліції та іншими органами внутрішніх справ має давню історію в країнах-учасниках ЄС, США, Канаді та інших зарубіжних державах.

Поліційні системи розвинутих країн світу, насамперед таких, як Франція, Велика Британія, Сполучені Штати Америки, Італія, Канада, Австрія, Японія, Федеративна Республіка Німеччина, мають довготривалу історію, значний досвід боротьби зі злочинністю й охорони громадського порядку, тісні взаємозв'язки між собою. Усе це накладає відбиток на організацію підготовки кадрів для них, змушує враховувати усі здобутки минулого і сучасного дня, широко розвивати міжнародну кооперацію не лише в питаннях безпосередньо правоохоронної діяльності, а й навчання, стажування, обміну досвідом персоналу поліційних служб та органів [25].

Зразком демократії та ефективності діяльності органів внутрішніх справ є правоохоронці Великої Британії, що складається з Англії, Північної Ірландії, Шотландії та Вельсу. І хоча загалом королівство не має єдиної національної поліції, натомість в Англії та Вельсі є 44 територіальні поліції, а також окремо в Шотландії та Північній Ірландії. Кожна територіальна поліція очолюється головним констеблем, який діє на основі принципу законності, підзвітний закону, міністрові внутрішніх справ і місцевому демократичному

нагляду. Демократичний нагляд забезпечується виборними поліцейськими та комісарами з питань злочинності в більшості областей та офісом мера в Лондоні. Спеціальні поліційні сили, які працюють разом із географічними силами, включають британську транспортну поліцію, поліцію Міністерства оборони і поліційну службу [223]. Високий ступінь децентралізації поліції впливає на навчання майбутніх фахівців з цієї галузі у Великій Британії. Система поліційних органів тут включає в себе, окрім Скотланд-Ярда (англійської кримінальної поліції), поліційні департаменти графств, транспортну поліцію, поліцію Північної Ірландії [25].

У Великій Британії вся адміністративна поліція складається з поліції, яка «носить» форму, і поліції «у цивільному», і чіткого розмежування між тими, хто здійснює охорону громадського порядку та попередження правопорушень, не виникає (мається на увазі, що всі правоохоронці у формі залучені до цього). Як уся правоохоронна діяльність здійснюється згідно з установленим плануванням, так і діяльність з охорони громадського порядку та громадської безпеки у Великій Британії підлягає організації та плануванню. На основі аналізу складаються пропозиції щодо покращення роботи і доводяться до відома всіх поліцейських, які працюють у цій сфері [122].

Під поліцією у Великій Британії розуміють офіцерські органи, які представляють цивільну владу уряду. Поліція, як правило, несе відповідальність за підтримку громадського порядку та безпеки, дотримання законів, запобігання, виявлення та розслідування злочинної діяльності. Ці функції відомі як поліційні. Поліції часто доручають також різні ліцензійні та регуляторні заходи [224].

Територіальні поліційні сили, які здійснюють більшість поліцейських функцій, – це поліційні сили, які охоплюють район поліції (певний регіон), незалежний поліційний орган. Вони діють на підставі Закону про поліцію 1996 року (в Англії та Вельсі), Закону про поліцію Шотландії 1967 року та Закону про поліцію Північної Ірландії 2000 року, які визначають низку питань, таких як призначення головного констебля, юрисдикції та відповідальності.

Національні правоохоронні органи, включаючи національне агентство з питань злочинності та національні поліцейські сили, які мають специфічну нерегіональну юрисдикцію (наприклад, британську транспортну поліцію), Закон Великої Британії про організовану злочинність і поліцію 2005 р. називає «спеціальними поліційними силами», і вони не вважаються поліцією. Крім того до органів внутрішніх справ Великої Британії належать правоохоронні органи, що не є поліційними, наприклад органи, які мають слідчі повноваження. Публічне адміністрування більшості правоохоронних органів у Великій Британії здійснюється територіальними поліційними підрозділами [221].

Найбільш відомим прикладом територіальних поліційних підрозділів є Лондонський Скотланд-Ярд – штаб-квартира (headquarters) лондонської столичної поліції. Обов'язками столичної поліції Лондона є виявлення й запобігання злочинності, збереження громадського порядку, нагляд за дорожнім рухом і ліцензування громадських транспортних засобів. Адміністративним керівником Скотланд-Ярду є комісар, який призначається Королевою за рекомендацією Міністра внутрішніх справ. Під публічним управлінням перебувають помічники комісарів, які здійснюють нагляд за напрямками: адміністрація, транспорт, кримінальне розслідування, а також добір та навчання поліції. Помічник комісара, що здійснює кримінальне розслідування, займається всіма аспектами кримінального розслідування і включає кримінальну службу, відділ відбитків пальців та фотозйомки, відділ шахрайства, мобільний поліцейський підрозділ, відомий «Flying Squad», столичну криміналістичну поліційну лабораторію та детективну школу. Скотланд-Ярд зберігає великі файли даних про всіх відомих злочинців у Сполученому Королівстві, також має спеціальний підрозділ поліції, який охороняє високопосадовців, королівських та державних службовців. Нарешті, Скотланд-Ярд відповідає за підтримку зв'язків між британськими правоохоронними органами та Інтерполом. Незважаючи на те, що відповідальність Скотланд-Ярду формально обмежується територією

Лондона, однак він також надає допомогу поліції в інших частинах Англії, особливо в розслідуванні резонансних злочинів [225].

Крім того слід відзначити, що у Великій Британії існує поліцейська розвідка, яка має назву «Національна розвідувально-інформаційна служба». Завдання її полягають у тому, щоб якісно зібрати, оцінити, проаналізувати й обробити інформацію про серйозних злочинців; вчасно надавати інформацію певним поліцейським органам з метою більш швидкого притягнення до кримінальної відповідальності кримінальних елементів; координувати діяльність поліцейських служб, пов'язану з отриманням відомостей [184, с. 107].

Отже, особливості штабної діяльності поліції Великої Британії полягають у тому, що штаб-квартири територіальних поліцій (44 в Англії та Вельсі та по одній в Шотландії і Північній Ірландії) здійснюють планування, організацію, взаємодію та контроль за діяльністю підрозділів під керівництвом головного комісара, який діє на основі та підзвітний закону, міністрові внутрішніх справ і місцевому демократичному нагляду за дотриманням громадського порядку та безпеки, законів, запобігання, виявлення та розслідування злочинної діяльності, а також здійснення деякої ліцензійної та регуляторної діяльності. Практично можна стверджувати, що за лінгвістичним трактуванням та деякими функціями самостійні територіальні поліційні підрозділи Великої Британії мають назву «headquarters», що дослівно перекладається як «штаб».

Повчальним є досвід США, однієї з найбільш демократичних країн, але з високим рівнем злочинності. Хоча в штатах цієї держави функціонує одна з найбільш складних, численних і з вагомими примусовими повноваженнями поліція. Різноманітність організаційно-правових форм зумовлена специфікою історичного розвитку, правової системи англо-американського типу, а також федеративним державним устроєм. Поліцейські сили діють на федеральному (ФБР), штатному, місцевому (у містах, графствах та інших муніципальних одиницях) рівнях. Існують органи поліції і в окремих міністерствах та

відомствах – міністерстві фінансів, митній службі, службі внутрішніх доходів, федеральних органах контролю за банками та інших, а також приватна поліція [25].

Поліцією США і ЄС було спеціально створено підрозділи поліційної розвідки, основною функцією яких є отримання оперативно-розшукової інформації про злочинців, їх дії, наміри та предмети, що добуті незаконним шляхом. Щодо цього заслуговує на увагу досвід поліцейських Ізраїлю, які неодноразово доводили свою здатність захопити й обеззброїти «терористів-смертників» із вибуховими пристроями, що підтверджує спроможність забезпечити швидке реагування на будь-які злочинні діяння [176, с. 41].

Майже кожен місцеві органи поліції усвідомлюють неможливість протидії злочинам та вирішення проблеми громадськості самотужки, тому партнерами, які надають допомогу поліції є й інші агентства державного сектору. Наприклад, у м. Росвілі, штат Каліфорнія, поліцейський відділ створив спеціальне об'єднання, у яке входять чотири працівники поліції та два паркових рейнджери під керівництвом сержанта, вони працюють повний робочий день у проблемних районах місцевості, вирішуючи локальні проблеми [220].

Треба зазначити, що в силу федерального устрою та відсутності на загальнодержавному рівні координації щодо протидії, попередження та розслідування злочинів проти особи рівень таких злочинів є високим, а загалом США за абсолютним рівнем кількості ув'язнених займають перше місце в світі, незважаючи на значну кількість і високу індивідуальну якість підготовки поліцейських. Іншими словами, відсутність на центральному рівні планового й координаційного органу негативно впливає на всі сфері внутрішнього правоохоронного життя американського суспільства.

Поліція Канади за своєю організаційною структурою, підпорядкуванням і компетенцією ділиться на федеральну, провінційну та муніципальну. Федеральна поліція вирішує завдання на загальнодержавному рівні згідно із законами і актами Федерального уряду, провінційна поліція

забезпечує правопорядок в межах своїх провінцій, а муніципальна – у містах і селищах. Федеральну поліцію Канади очолює комісар, який має заступників у кримінальних операціях та з адміністративних питань, зокрема останній опікується питаннями управління кадрами, фінансами, контролює ведення картотеки, архів, роботу служби матеріально-технічного забезпечення. Комісару федеральної поліції безпосередньо підпорядковані внутрішня служба безпеки, відділ управління та аналізу, відділ планування, бюро зв'язку. На місцях управління діяльністю Федеральної поліції Канади займаються відповідні штаби, яких всього 13 і розташовані вони у столицях провінцій [8]. Оперативні підрозділи поліції Канади отримують оперативно-розшукову інформацію від служби зі збору відомостей про організовану злочинність. До її складу входять центральні і місцеві бюро, які займаються збиранням, аналізуванням і поширенням інформації. Центральні бюро діють у національному масштабі, а місцеві – у межах провінцій і між провінціями [125].

В Ізраїлі також особлива увага приділяється інформаційному забезпеченню охорони громадського порядку, а кожен патрульний автомобіль оснащено комп'ютером, який дозволяє в лічені секунди отримати необхідну інформацію, що міститься в базі даних інформаційних систем поліції [125].

Окрім того у складі Департаменту Ізраїлю діє особливий відділ спеціальних розслідувань і завдань (МАТІВ), метою якого є збір і аналіз інформації щодо кримінального світу, організованої злочинності, контрабанди, незаконного обігу наркотичних засобів. Окремим напрямком діяльності МАТІВ є збір інформації, що стосується палестинських громадських організацій та окремих осіб. У штабі ізраїльської поліції працює Відділ оперативної інформації, у розпорядженні якого є центральний комп'ютер, тобто централізована база даних, зокрема з проблем боротьби з кримінальною злочинністю, розвідки, операцій поліції. Центральний комп'ютер об'єднано з банками інформації по всій країні [125].

Отже, наявність в органах внутрішніх справ Ізраїлю штабних підрозділів позитивно впливає на захист прав і законних інтересів громадян, незважаючи на надзвичайно складні зовнішньополітичні та внутрішньо-безпекові чинники.

Найважливішою ланкою федеральної поліції в Німеччині є федеральна кримінальна поліція. Керівними її органами є: 1) Президія федеральної поліції, яка є вищим керівним органом федеральної поліції Німеччини. Президія у свою чергу поділяється на Штаб управління, який здійснює управління роботою поліції та її контроль, забезпечує взаємодію із засобами масової інформації та громадськістю. Окрім Штабу управління, до складу Президії федеральної поліції також входять вісім окремих відділів, а саме: Відділ 1 – стан і оцінювання; Відділ 2 – запобігання небезпеці; Відділ 3 – боротьба зі злочинністю; Відділ 4 – міжнародні справи, європейське співробітництво; Відділ 5 – центр інформації та комунікації; Відділ 6 – поліцейська техніка, управління ресурсами; Відділ 7 – право, персонал; Відділ 8 – бюджет, організація, лікарсько-профілактична служба; 2) Дирекція федеральної поліції, що стежить за оперативною обстановкою та проводить оперативну роботу в окремих землях ФРН. Дирекцією керує Президент, якому підпорядковуються три штаби: роботи з громадськістю, контролю та внутрішньої перевірки. Президенту допомагає віце-президент. Штаб-квартира Дирекції (Direktionsstab) займається трьома сферами відносин – це загальні питання, поліцейська техніка та матеріальне постачання, управління. Крім того, 2002 року в штабі засновано Поліційну інспекцію поліційної спеціальної служби (Bundespolizeiinspektion Polizeiliche Sonderdienste), яка перевіряє штати поліції [32].

Федеральне відомство у кримінальних справах (Bundeskriminalamt – ВКА) як спільна служба федерації і земель була створена на основі Закону «Про створення федерального відомства по кримінальних справах», що вступив в силу 15 березня 1951 року. Штаб-квартира ВКА міститься у Вісбадені. До функцій федеральної кримінальної поліції як центральної

служби належать: збір та аналіз інформації (включає центральні служби з карткового обліку злочинів та проведення судовомедичних експертиз, центральну службу з управління об'єднаною електронною мережею з передавання поліцейських даних, що поділяється у свою чергу на федеральну і земельну статистику – аналізу злочинів, надання підтримки поліції в роботі щодо запобігання злочинів, спостереження за дотриманням законів і науково-дослідницької роботи в галузі криміналістики). Узагалі федеральна кримінальна поліція є центром інформації та зв'язку між усіма поліцейськими службами Німеччини [31; 199].

Федеральне МВС Німеччини має складну розгалужену структуру, що складається з низки підрозділів. По-перше, це штаб управління і зв'язку (Stab Leitungsbereich und Kommunikation), який допомагає міністру керувати службами. Штаб очолює Керівник (Leiter) до його складу входить Міністерське бюро (Ministerburo), Парламентські та кабінетні справи (Kabinettt und Parlamentsangelegenheiten), міжнародні відносини (Internationale Angelegenheiten), прес-аташе (Pressesprecher), стратегічні зв'язки, Інтернет, мови (Strategische Kommunikation; Internet, Reden) [32].

Також до складу Федерального міністерства внутрішніх справ ФРН входять такі підрозділи: відділ Z (Zentralabteilung) – центральний, що виконує організаційно-штабні функції та функції взаємодії. Цей підрозділ здійснює роботу і щодо ресурсного забезпечення інших підрозділів та працівників МВС ФРН; відділ G (Grundsatzfragen) – займається основними питаннями внутрішньої політики; відділ V (Staatsrecht, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht) реалізує контроль за дотриманням конституційного законодавства, кримінального та адміністративного законодавства. Окрім контролю за виконанням норм зазначених галузей законодавства, цей підрозділ також займається й розробленням проектів відповідних змін до них із метою постійного оновлення та вдосконалення чинного законодавства, а також забезпечення його відповідності міжнародним вимогам, стандартам та зобов'язанням держави; відділ O (Verwaltungsmodernisierung,

Verwaltungsorganisation), до відання якого належить управління, а саме: його організація та модернізація залежно від потреб. Одним із ключових завдань діяльності цього підрозділу є постійне впровадження у механізм управління останніх досягнень науки та техніки (тобто вона має інноваційний характер) з метою підвищення ефективності та прозорості управління, протидії посадовим правопорушенням та корупційним діям у системі Федерального МВС ФРН. Крім того, оскільки цей підрозділ за своїм призначенням є управлінським, він також займається господарськими питаннями, веде обліково-статистичну та звітну роботу, забезпечує обмін досвідом Федерального міністерства внутрішніх справ ФРН з відповідними правоохоронними органами інших держав та міжнародних інституцій; відділ D (Öffentlichen Dienst), який опікується питаннями публічної (державної) служби, тобто займається забезпеченням службово-трудова відносин, установлює відповідні норми, що визначають правове становище (положення) осіб, які перебувають на службі в системі МВС, а також стежить за належним виконанням службовцями цих норм; відділ VTK, до компетенції якого належать міграційні питання, справи біженців; відділ KM (Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz), який займається питаннями цивільної оборони та здійснює управління вирішенням кризових ситуацій, що виникають унаслідок всіляких катастроф, нещасних випадків; відділ IS – внутрішня безпека держави; відділ SM – питання засобів масової інформації, спортивні організації; відділ P – поліція [197]; підрозділ ÖS (Öffentliche Sicherheit) займається боротьбою з тероризмом, організованою злочинністю, екстремізмом і охороною Конституції. Підрозділ здійснює нагляд за Федеральною кримінальною службою і федеральною службою з охорони Конституції (das Bundesamt für Verfassungsschutz); підрозділ B (Angelegenheitender Bundespolizei) забезпечує координацію виконання підрозділами федеральної поліції (прикордонної, залізничної, повітряної, береговою охороною, допоміжні служби та ін.) своїх завдань [32].

Отже, штабна діяльність в органах внутрішніх справ ФРН характеризуються такими особливостями:

- у федеральному МВС ФРН функціонує штаб управління і зв'язку, який допомагає міністру здійснювати публічне адміністрування органів внутрішніх справ;

- складовими штабу МВС ФРН є такі підрозділи: міністерське бюро, кабінет парламентських і кабінетних справ, міжнародних відносини, прес-аташе, стратегічних зв'язків, інтернет-забезпечення та мови;

- штаб МВС ФРН виконує такі завдання: 1) займається основними питаннями внутрішньої політики, зокрема ресурсним забезпеченням підрозділів та працівників, контролем за дотриманням поліцією кримінального та адміністративного законодавства; 2) здійснює розроблення проектів відповідних змін до нормативних актів діяльності поліції з метою постійного його оновлення та вдосконалення, а також забезпечення його відповідності міжнародним вимогам, стандартам та зобов'язанням держави; 3) упроваджує в механізм управління останні досягнення науки та техніки з метою підвищення ефективності та прозорості управління, протидії посадовим правопорушенням та корупційним діям; 4) веде обліково-статистичну та звітну роботу; 5) забезпечує обмін досвідом Федерального МВС ФРН з відповідними правоохоронними органами інших держав та міжнародних інституцій; 6) забезпечує координацію діяльності підрозділами федеральної поліції – прикордонної, залізничної, повітряної, берегової охорони, допоміжних служб та ін. у виконанні своїх завдань;

- найважливішою управлінською ланкою поліції в ФРН є кримінальна федеральна поліція, вищим керівним органом якої є президія, провідним підрозділом – штаб управління (штаб-квартира), що здійснює управління роботою поліції та контроль, забезпечує взаємодію із засобами масової інформації та громадськістю – є центром інформації та зв'язку між усіма поліційними службами;

– функціями адміністративної діяльності штаб-квартири є: збір та аналіз інформації, зокрема облік злочинів та проведення судовомедичних експертиз, забезпечення функціонування об'єднаної електронної мережі з передання поліційних даних, аналіз злочинів, спостереження за дотриманням законів поліцаями, здійснення науково-дослідницької роботи в галузі криміналістики.

Робота поліції Швеції орієнтована на налагодження добрих відносин із місцевим населенням та реагування на його потребу в забезпеченні безпеки [125; 226, с 77]. Мова йде про застосування в повсякденній роботі та під час масових громадських заходів «Тактики Національної поліції», що заснована на принципах «діалогу» та «безконфліктності». У разі коли доводиться мати справу з натовпом людей, поліцією Швеції застосовується «спеціальна поліційна тактика» із залученням спеціально навчених діалогових поліцаїв [125; 222].

У Франції існує досить розгалужена структура поліції – як національної, так і муніципальної. Загальне керівництво цією багатoproфільною системою здійснює Міністерство внутрішніх справ. У складі МВС Франції серед інших галузевих керівних структур діє дирекція особового складу і навчальних закладів поліції. Вона здійснює загальне управління роботою з персоналом органів поліції, визначає поточні та прогностичні параметри розвитку та організації навчального процесу відомчих закладів освіти. Головними напрямками їх роботи є підготовка кваліфікованих кадрів як для адміністративної, так і для судової (кримінальної) поліції [25]. У складі системи МВС Франції діють: Генеральна дирекція Національної поліції; Генеральна дирекція місцевих колективів; Дирекція громадської безпеки; Дирекція регламентації та права; Центральна дирекція управління; Дирекція особового складу та навчальних установ поліції; Дирекція технічних служб [8].

Штабні завдання та функції серед означених структурних ланок виконує Дирекція управління національної поліції, яка відповідає за

фінансове й матеріальне забезпечення діяльності поліції. Вона виявляє потреби в обладнанні та кадрах поліції, розподіляє кошти між дирекціями. Дирекція відповідає за: поповнення кадрів і кар'єрне зростання співробітників; соціальну підтримку і допомогу їм, курирує дослідження в галузі новітніх технологій. Також Дирекції управління у проведенні штабної роботи допомагає Генеральна інспекція Національної поліції, яка здійснює контроль за службами та освітніми установами національної поліції. Інспекція вивчає і висловлює пропозиції щодо покращення роботи служб, дбає про дотримання чиновниками поліції законів, правил і кодексу професійної етики національної поліції, проводить розслідування на прохання адміністративних та судових органів влади [140].

Тим самим можна зробити висновок, що Генеральна дирекція Національної поліції Франції виконує штабні функції щодо кадрового забезпечення місцевих колективів, підрозділів громадської безпеки; регламентації і права, управління та технічного, фінансового забезпечення й новітніх технологій.

В Італії окрім Міністерства внутрішніх справ Італії існує низка інших міністерств поліції. На сьогодні в Італії діють п'ять різновидів поліції: державна поліція (Poliziadi Stato), 2) карабінери (Armadei Carabinieri), фінансова поліція (Guardiadi Finanza), кримінально-виконавча поліція (Polizia Penitenziaria), природоохоронна поліція (Corpo Forestaledello Stato). Координує діяльність всіх поліцейських структур Перший заступник Шефа поліції. Він відповідає також за керівництво Центральним директором кримінальної поліції. Керівний апарат органів внутрішніх справ Італійської республіки є дуже розгалуженим, управлінсько-штабні функції у ній виконують декілька структурних ланок. Так, аналіз функціонального призначення підрозділів Департаменту громадської безпеки дозволяє говорити про те, що штабну роботу у складі цього департаменту здійснюють:

- 1) Центральна інспекція, яка відповідно до покладених на неї функційних обов'язків та в межах своїх повноважень контролює дії, що виконуються

всіма службами громадської безпеки; перевіряє їх ефективність; виявляє помилки і порушення; 2) поліцейські сили Офісу координації і планування. Цей підрозділ, окрім координаційної, аналітичної та планової роботи, також займається розвитком зв'язків та відносин міжнародного характеру, підтримкою і забезпеченням інформаційної взаємодії; 3) Офіс Генеральної адміністрації Департаменту громадської безпеки. Він займається науковими дослідженнями і консультаціями у сфері публічної безпеки та підтриманням зв'язків з поліцейськими профспілками [139].

Отже, органи внутрішніх справ мають розгалужену структуру (державна поліція, карабінери, кримінально-виконавча та природоохоронна поліція), їх діяльність координує перший заступник шефа поліції Італії. При цьому штабні функції розподілені в декількох підрозділах. Так, Департамент громадської безпеки виконує штабну роботу – контролює дії, що виконуються всіма службами громадської безпеки, відповідає за наукові дослідження у сфері публічної безпеки та підтримання зв'язків із поліційними профспілками; поліційні сили офісу координації і планування, окрім координаційної, аналітичної та планової роботи, займається розвитком зв'язків та відносин міжнародного характеру, підтримкою і забезпеченням інформаційної взаємодії.

У Білорусі органи внутрішніх справ – це державні правоохоронні органи, що здійснюють боротьбу зі злочинністю, охорону громадського порядку і забезпечують громадську безпеку відповідно до завдань, покладених на них цим законом та іншими законодавчими актами Республіки Білорусь. Організаційну систему органів внутрішніх справ утворюють: Міністерство внутрішніх справ (центральный апарат); територіальні органи внутрішніх справ – головне управління внутрішніх справ Мінського міського виконавчого комітету та підпорядковане йому управління внутрішніх справ з охорони Мінського метрополітену, управління внутрішніх справ обласних виконавчих комітетів, управління, відділи внутрішніх справ міських, районних виконавчих комітетів (місцевих адміністрацій), а також відділи

внутрішніх справ на транспорті та відділення внутрішніх справ на транспорті (далі – органи внутрішніх справ на транспорті); заклади освіти та організації охорони здоров'я, створені для забезпечення виконання завдань, покладених на органи внутрішніх справ [129].

У структурі МВС Республіки Білорусь також є штаб, на який покладено такі завдання: координація діяльності підрозділів центрального апарату та центрального підпорядкування МВС, органів внутрішніх справ, внутрішніх військ МВС у здійсненні завдань охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, удосконалення форм і методів управління органами внутрішніх справ та внутрішніми військами МВС; комплексний аналіз і прогнозування кримінальної обстановки в республіці, вироблення проектів управлінських рішень щодо подолання негативних тенденцій в динаміці злочинності; організація проведення оперативних заходів, спрямованих на поліпшення оперативної обстановки в регіонах республіки; планування оперативно-службової діяльності МВС і контроль за своєчасністю і якістю виконання планових заходів; збір, узагальнення та поширення прогресивних форм і методів роботи органів внутрішніх справ та внутрішніх військ МВС; методичне керівництво підрозділами центрального апарату і центрального підпорядкування МВС, які здійснюють штабні функції; інформаційно-методичне забезпечення службової діяльності підрозділів центрального апарату та центрального підпорядкування МВС, органів внутрішніх справ та внутрішніх військ МВС; контроль за діяльністю підрозділів центрального апарату та центрального підпорядкування МВС, органів внутрішніх справ та внутрішніх військ МВС у вирішенні завдань охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, з виконання законів Республіки Білорусь, декретів, указів, розпоряджень Глави держави, постанов Уряду, постанов, наказів, розпоряджень, вказівок Міністра внутрішніх справ та інших правових актів; формування та забезпечення функціонування єдиної державної системи реєстрації та обліку правопорушень; збір, оброблення, узагальнення, накопичення, зберігання та

надання розшукової, спеціальної, профілактичної, оперативно-довідкової та архівної інформації; накопичення, зберігання та надання статистичної інформації про правопорушення; проведення інспекторських, контрольних та цільових перевірок оперативно-службової діяльності підрозділів центрального апарату та центрального підпорядкування МВС, органів внутрішніх справ та внутрішніх військ МВС; постійний моніторинг громадської думки про роботу органів внутрішніх справ, а також оцінка соціальних процесів та їх впливу на стан правопорядку в країні; забезпечення правових основ діяльності органів внутрішніх справ і внутрішніх військ МВС [128].

На виконання покладених на нього завдань Штаб МВС Республіки Білорусь здійснює низку функцій, зокрема він: розробляє за дорученням Міністра внутрішніх справ проекти нормативних правових актів, методичних документів з комплексних, загальносистемних, багатоцільових проблем діяльності органів внутрішніх справ та внутрішніх військ МВС, а також з питань вдосконалення управлінської діяльності; бере участь у розробленні державних, міждержавних програм боротьби зі злочинністю; координує діяльність штабів органів внутрішніх справ та внутрішніх військ МВС; організаційно забезпечує засідання колегії, оперативних, службових та селекторних нарад при Міністрові внутрішніх справ; організовує і проводить навчальні збори з начальниками органів внутрішніх справ, підготовку та проведення оперативно-тактичних навчань і тренувань із співробітниками органів внутрішніх справ; вивчає, узагальнює і здійснює оцінку справ, що надходять з органів внутрішніх справ та внутрішніх військ МВС, державних органів, засобів масової інформації, наукових установ, відомостей про соціально-політичні, економічні, демографічні та інші фактори оперативної обстановки, що впливають на стан і динаміку злочинності в республіці; здійснює збір, систематизацію та аналіз статистичних даних про стан злочинності, оперативно-довідкової, розшукової та іншої інформації, а також представляє її у встановленому порядку органам внутрішніх справ,

внутрішнім військам МВС, державним органам; забезпечує функціонування республіканських банків даних розшукового, спеціального, оперативно-довідкового і профілактичного призначення, а також єдиного державного банку даних про правопорушення; організовує спільно з підрозділами центрального апарату і центрального підпорядкування МВС вивчення стану оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ, проблем боротьби зі злочинністю, громадської думки про роботу органів внутрішніх справ та ін. [128].

Отже, на штаб МВС Білорусії покладено завдання щодо координації діяльності усіх підрозділів, удосконалення форм і методів управління, комплексний аналіз і прогнозування кримінальної обстановки, вироблення проектів управлінських рішень, організація проведення оперативних заходів, контроль за своєчасністю і якістю виконання планових заходів, збір, узагальнення та поширення форм і методів роботи, методичне забезпечення управління.

До складу Міністерства внутрішніх справ Грузії входять одночасно структурні підрозділи, що забезпечують діяльність усього Міністерства, так і органи, які забезпечують окремі напрямки діяльності держави, фактично як виконавчі органи Міністерства. До першої групи підрозділів, що забезпечують діяльність всього Міністерства, належать: Апарат Міністра внутрішніх справ (Office of the Minister); Адміністрація Міністерства на правах департаменту (Administration of the Ministry – Department); Аналітично-інформаційний департамент (Information Analytical Department) та інші. Адміністрація Міністерства виконує роль штабного підрозділу, на який покладається фактична розробка стратегії і тактики діяльності всієї правоохоронної системи, реалізація ідей, які висуває Міністр. Головними завданнями Адміністрації Міністерства є також координація дій структурних підрозділів Міністерства – його виконавчих органів, територіальних та спеціальних органів цих виконавчих органів в межах їхньої компетенції; протокольна діяльність; підготовка проектів нормативно-правових актів

Міністерства, координація правотворчої діяльності Міністерства; організація взаємодії з парламентом, Урядом та іншими міністерствами та відомствами; підготовка парламентських та урядових актів, розробка питань належного фінансування правоохоронної діяльності [205].

Одним із найважливіших структурних підрозділів МВС Грузії є Інформаційно-аналітичний департамент, на який покладено обов'язок здійснення збору, обробки та надання користувачам (виконавчим органам МВС Грузії, іншим заінтересованим особам) інформації, потрібної їм у процесі здійснення ними своєї професійної діяльності. Департамент відповідає за ведення оперативних обліків, узагальнення інформації за окремими напрямками діяльності та надання рекомендацій та прогнозів у процесі діяльності виконавчих органів Міністерства. Окрім того департамент є відповідальним за впровадження новітньої технології, комунікаційних та інформаційних засобів в інтересах правоохоронної діяльності. У розвиток інформаційної бази Міністерства було вкладено значні кошти. У керівництва Міністерства було тверде переконання, що в сучасних умовах неможливо здійснити ефективну правоохоронну діяльність без належного інформаційного та аналітичного забезпечення. Директор департаменту безпосередньо підпорядкований Міністру. Матеріали, що готуються департаментом, надаються на доповідь Міністру, у разі потреби – заступникам Міністра за напрямками діяльності, а також керівникам підрозділів і органів, якщо така інформація чи аналітичні документи стосуються діяльності їх безпосередньо. Окрім того департамент серйозно займається питаннями висвітлення діяльності МВС, поліції та інших виконавчих органів Міністерства [205].

На думку грузинський реформаторів, одним із чинників, що надав можливість швидко та ефективно провести реформи в правоохоронній сфері і, насамперед у поліції, була активна роз'яснювальна робота з населенням, у здійсненні якої активну участь брали працівники та засоби аналітично-інформаційного департаменту. Загалом вони повторюють структуру

центрального апарату МВС Грузії. Надходження інформації для поліції здійснюється різноманітними шляхами. Насамперед через службу «112», через підрозділ патрульної поліції, безпосередньо через працівника поліції, який у подальшому складає про це рапорт, шляхом направлення повідомлень з підприємств, установ, організацій (наприклад, лікарень), поштою, електронною поштою тощо. Отримана інформація в підрозділі кримінальної поліції підлягає реєстрації «черговою частиною» поліції (черговим – дільничним інспектором поліції). За встановленою формою заповнюється певні відомості щодо правопорушення, що відразу ж заноситься до єдиного державного електронного реєстру заяв і повідомлень про певні події. До встановленої форми черговим долучається заява чи повідомлення про правопорушення та інші документи, і в електронному вигляді всі матеріали надсилаються керівникові поліцейського підрозділу [205].

Отже, адміністрація МВС Грузії виконує роль штабного підрозділу, на який покладається фактична розробка стратегії і тактики діяльності всієї правоохоронної системи, реалізація ідей, які висуває міністр, координація дій структурних підрозділів, протокольна діяльність, підготовка проектів нормативно-правових актів, координація правотворчої діяльності, організація взаємодії з парламентом, урядом та іншими міністерствами та відомствами, підготовкою парламентських та урядових актів, розробка питань належного фінансування правоохоронної діяльності. У свою чергу ще один підрозділ МВС Грузії – Інформаційно-аналітичний департамент – забезпечує збір, обробку та надання користувачам інформації, потрібної їм у процесі здійснення своєї професійної діяльності, здійснює ведення оперативних обліків, узагальнення інформації за окремими напрямками діяльності та надання рекомендацій та прогнозів у процесі діяльності виконавчих органів, здійснює впровадження новітньої технології, комунікаційних та інформаційних засобів.

Відповідно до Закону «Про органи внутрішніх справ Республіки Казахстан» від 14 квітня 2014 року № 199-V ЗРК органи внутрішніх справ

Казахстану становлять собою єдину систему органів внутрішніх справ, яку утворюють поліція, кримінально-виконавча система, військово-слідчі органи, Внутрішні війська. Центральним органом виконавчої влади в системі ОВС Казахстану є Міністерство внутрішніх справ Республіки Казахстан [130].

До структури МВС Казахстану, окрім інших підрозділів, входить Штаб (департамент), що забезпечує і здійснює міжгалузеве оперативне управління діяльністю органів внутрішніх справ. Структуру Штабу МВС Казахстану складає: керівництво; Управління організаційно-аналітичної роботи; Управління планування та контролю; Координаційне управління; Управління з контролю за обліково-реєстраційної дисципліною; Група зонального контролю та інспектування; Канцелярія. На штаб покладаються обов'язки: дотримуватися Конституції та законодавства Республіки Казахстан; представляти інформацію в інстанції про хід виконання доручення Глави держави, Прем'єр-Міністра, інших держорганів; забезпечувати організацію виконання заходів, передбачених рішеннями Колегії, планами МВС і Штабу; брати участь у підготовці матеріалів апаратних нарад, засідань Колегії МВС, засідань Комісії з внутрішнього аудиту та ефективності діяльності МВС, нарад консультативно-дорадчих органів з питань діяльності органів внутрішніх справ, з питань візитів глав держав на вищому рівні; забезпечувати ведення діловодства, заходи щодо забезпечення режиму секретності в Штабі, а також ведення діловодства в рамках відомчих комісій, робочим органом яких визначено Штаб [141].

На виконання такого завдання, як інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Міністра внутрішніх справ, Штаб МВС Казахстану здійснює такі функції: готує інформаційно-довідкові матеріали про стан оперативної обстановки в країні, результати роботи органів внутрішніх справ, пропозиції щодо усунення наявних проблем у забезпеченні правопорядку; забезпечує підготовку інформаційно-аналітичних матеріалів, тез доповідей і виступів до засідань (нарад) в Адміністрації Президента Республіки Казахстан, Раді Безпеки, Уряді, Конституційній Раді,

Координаційній Раді щодо забезпечення законності, правопорядку та боротьби зі злочинністю та інших вищих і консультативно-дорадчих органах. Виконуючи методичне керівництво і контроль за організацією роботи штабів органів внутрішніх справ, надання їм практичної допомоги, Штаб МВС здійснює таке коло функцій: розробляє проекти нормативних актів, що регламентують діяльність штабів ДВД (Т), міськрайлінорганів; контролює виконання територіальними органами наказів і вказівок міністра, рішень колегій і оперативних нарад МВС; вивчає та узагальнює практику роботи штабів органів внутрішніх справ, надає організаційну та методичну допомогу, здійснює контроль за усуненням недоліків, виявлених в їх діяльності; організовує і проводить відповідно до планів, наказів і вказівок керівництва МВС республіканські й кущові семінари-наради, стажування начальників штабів ДВД (Т), міськрайлінорганів, а також керівників і співробітників структурних підрозділів; розробляє і здійснює спільно з Департаментом кадрової роботи та організаціями освіти МВС заходи щодо поліпшення добору, розстановки, виховання і навчання особового складу штабів, забезпечує створення стабільного професійного ядра працівників штабних підрозділів; розглядає подання про призначення на посаду та звільнення з посади начальників штабів ДВД (Т) [141].

Окрім зазначених, до завдань Штабу МВС Казахстану також належать: комплексний аналіз діяльності органів внутрішніх справ і розроблення управлінських рішень міністра внутрішніх справ; організація та проведення засідань Колегії МВС, оперативних та апаратних нарад при Міністрові внутрішніх справ; вивчення, узагальнення та впровадження спільно зі службами МВС у практику органів внутрішніх справ позитивного вітчизняного та зарубіжного досвіду правоохоронної діяльності; формування довідково-інформаційного фонду МВС; організація зонального контролю та інспектування оперативно-службової діяльності територіальних департаментів внутрішніх справ та на транспорті; організація та забезпечення планування в центральному апараті МВС і територіальних органах

внутрішніх справ; забезпечення виконавської дисципліни в центральному апараті МВС; підготовка та реалізація заходів МВС із розвитку зовнішніх зв'язків із правоохоронними органами зарубіжних держав; організація та координація роботи з установами і зміцнення міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ; вдосконалення правового регулювання; організація контролю здійснення прийому, реєстрації, обліку та розгляду заяв і повідомлень, скарг та іншої інформації про злочини, пригоди, зміцненням обліково-реєстраційної дисципліни [141].

Тим самим штаб МВС Казахстану здійснює міжгалузеве оперативне управління діяльністю органів внутрішніх справ, забезпечує підготовку інформаційно-аналітичних матеріалів, виконує методичне керівництво і контроль, розробляє проекти нормативних актів, вивчає та узагальнює практику, здійснює контроль за усуненням недоліків, організовує і проводить семінари, підготовку та реалізацію заходів із розвитку зовнішніх зв'язків із правоохоронними органами зарубіжних держав, організацію та координацію роботи з установами і зміцнення міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ, вдосконалення правового регулювання; організовує контроль здійснення прийому, реєстрації, обліку та розгляду заяв і повідомлень, скарг та іншої інформації про злочини, пригоди, зміцненням обліково-реєстраційної дисципліни [141].

Отже, усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі узагальнення щодо зарубіжного досвіду діяльності штабів в органах внутрішніх справ:

– особливості штабної діяльності поліції Великої Британії полягають у тому, що штаб-квартири поліцейських територіальних поліцій (44 в Англії та Вельсі та по одній в Шотландії і Північній Ірландії) здійснюють планування, організацію, взаємодію та контроль за діяльністю підрозділів під керівництвом головного комісара, який діє на основі та підзвітний закону, міністрові внутрішніх справ і місцевому демократичному нагляду з підтримки громадського порядку та безпеки, дотримання законів, запобігання,

виявлення та розслідування злочинної діяльності, а також здійснення деякої ліцензійної та регуляторної діяльності;

– виявлено, що за лінгвістичним трактуванням та деякими функціями самостійні територіальні поліцейські підрозділи Великої Британії мають назву «headquarters», що дослівно перекладається як «штаб»;

– узагальнено, що в силу федерального устрою та відсутності на загальнодержавному рівні координації щодо протидії, попередження та розслідування злочинів проти особи рівень таких злочинів є високим, а загалом США за абсолютною кількістю ув'язнених займають перше місце в світі, незважаючи на значну кількість і високу індивідуальну якість підготовки поліцейських;

– доведено, що наявність в органах внутрішніх справ Ізраїлю штабних підрозділів позитивно впливає на захист прав і законних інтересів громадян, незважаючи на надзвичайно складні зовнішньополітичні та внутрішньо-безпекові чинники;

– визначено, що штабна діяльність в органах внутрішніх справ ФРН характеризуються такими особливостями: у федеральному МВС ФРН функціонує штаб управління і зв'язку (Stab Leitungsbereich und Kommunikation), який допомагає міністру здійснювати публічне адміністрування органів внутрішніх справ; складовими штабу МВС ФРН є такі підрозділи: міністерське бюро (Ministerburo), кабінет парламентських та кабінетних справ (Kabinett und Parlamentsangelegenheiten), міжнародних відносини (Internationale Angelegenheiten), прес-аташе (Pressesprecher), стратегічних зв'язків, Інтернет забезпечення та мови (Strategische Kommunikation; Internet, Reden); штаб МВС ФРН виконує такі завдання. займається основними питаннями внутрішньої політики, здійснює розроблення проектів відповідних змін до нормативних актів діяльності поліції, упровадження новітніх механізм управління, веде обліково-статистичну та звітну роботу; забезпечує обмін досвідом, забезпечує

координацію діяльності підрозділами федеральної поліції – прикордонної, залізничної, повітряної, берегової охорони, допоміжних служб та ін.;

– найважливішою управлінською ланкою поліції у ФРН є кримінальна федеральна поліція, вищим керівним органом якої є президія, провідним підрозділом – штаб управління (штаб-квартира), що здійснює управління роботою поліції та контроль, забезпечує взаємодію із засобами масової інформації та громадськістю – є центром інформації та зв'язку між усіма поліцейськими службами; функціями штаб-квартири є: збір та аналіз інформації, зокрема облік злочинів і проведення судовомедичних експертиз, забезпечення функціонування об'єднаної електронної мережі з передання поліцейських даних, аналіз злочинів, спостереження за дотриманням законів поліцейськими, здійснення науково-дослідницької роботи в галузі криміналістики;

– органи внутрішніх справ Італії мають розгалужену структуру (державна поліція, карабінери, кримінально-виконавча та природоохоронна поліція), їх діяльність координує перший заступник шефа поліції Італії. При цьому штабні функції розподілені в декількох підрозділах. Так, Департамент громадської безпеки виконує таку штабну роботу: контролює дії, що виконуються всіма службами громадської безпеки, відповідає за наукові дослідження у сфері публічної безпеки та підтримання зв'язків із поліцейськими профспілками; поліцейські сили офісу координації та планування, окрім координаційної, аналітичної та планової роботи, займається розвитком зв'язків і відносин міжнародного характеру, підтримкою і забезпеченням інформаційної взаємодії;

– на штаб МВС Білорусі покладено завдання щодо координації діяльності всіх підрозділів, удосконалення форм і методів управління, комплексний аналіз і прогнозування кримінальної обстановки, вироблення проектів управлінських рішень, організація проведення оперативних заходів, контроль за своєчасністю і якістю виконання планових заходів, збір,

узагальнення та поширення форм і методів роботи, методичне забезпечення управління [69];

– штаб МВС Казахстану здійснює міжгалузеве оперативне управління діяльністю органів внутрішніх справ, забезпечує підготовку інформаційно-аналітичних матеріалів, виконує методичне керівництво і контроль, розробляє проекти нормативних актів, вивчає та узагальнює практику, здійснює контроль за усуненням недоліків, організовує і проводить семінари, підготовку та реалізацію заходів з розвитку зовнішніх зв'язків із правоохоронними органами зарубіжних держав, організацію та координацію роботи з установами і зміцнення міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ, удосконалення правового регулювання; організує контроль здійснення прийому, реєстрації, обліку та розгляду заяв і повідомлень, скарг та іншої інформації про злочини, пригоди, зміцнення обліково-реєстраційної дисципліни [141].

Отже, як показує компаративістичний аналіз діяльності штабних підрозділів різних країн, рівня забезпечення прав і свобод громадян, а також забезпечення правопорядку в аналізованих країнах, можна дійти висновку, що найкращого результату досягають ті країни, в яких окремо формально оформлено штабні підрозділи з жорсткими повноваженнями щодо розкриття тяжких злочинів проти особи, а також у надзвичайних ситуаціях (Велика Британія, Франція, ФРН, Грузія, Ізраїль) і м'якими повноваженнями в умовах звичайного стану, коли до їх компетенції належать у більшості випадків позивні повноваження щодо планування, координації та контролю, а також аналітичної та інформаційної діяльності. У свою чергу держави, які запровадили жорстку систему діяльності штабних підрозділів (Білорусія, Казахстан), хоча й досягли високого рівня громадської безпеки, однак це здійснюється шляхом порушення прав людини і переслідування опозиції. Що стосується демократичних країн, які відмовились (не створювали) від централізованих штабних органів, то в них, незважаючи на високий рівень

життя і свобод громадян, спостерігається низький рівень правопорядку (США, Італія).

3.2 Концептуальні напрями реформування та удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України

Вищенаведений матеріал дає можливості сформулювати концептуальні напрямки реформування адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ. Вихідними для цього є такі сформовані вище положення:

1) адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на управління структурними підрозділами органів внутрішніх справ, а також їх керівників із метою забезпечення ефективності діяльності усіх служб і підрозділів органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб та публічного інтересу держави і суспільства загалом;

2) штабна діяльність органів внутрішніх справ є цінністю для громадян України, адже є серцевиною всієї системи розкриття злочинів проти особи, попередження порушення та відновлення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, є інституцією, яка забезпечує ефективність діяльності усіх служб і підрозділів та внутрішньоорганізаційну координацію, узгодження і контроль за виконанням завдань службами, підрозділами і посадовими особами органів внутрішніх справ;

3) найбільш слушним для України є відновлення штабних підрозділів органів внутрішніх справ «м'якого» типу, коли до компетенції штабів належать позитивні повноваження щодо планування, координації та контролю та аналітично-інформаційна робота з найбільш важливих

напрямків діяльності служб та інших підрозділів органів внутрішніх справ, залишаючи за межами свого регулювання поточні питання місцевого значення;

4) штабні підрозділи мають бути головними органами щодо збирання й оброблення матеріалу, планування, взаємодії, контролю та оцінювання ефективності виконання найбільш важливих функцій (завдань) органів внутрішніх справ;

5) існує об'єктивна необхідність створення Головного штабу органів внутрішніх справ (при МВС України) та підпорядкованих йому прямо чи опосередковано штабних підрозділів Національної поліції, Національної гвардії та Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Служби безпеки України;

6) штабні підрозділи органів внутрішніх справ насамперед займаються внутрішньоорганізаційною діяльністю всередині системи органів внутрішніх справ;

7) до складу органів внутрішніх справ, в яких здійснюється (формально чи фактично) штабна діяльність, належать державні структури: 1) з правоохоронною юридичною природою – апарат Міністерства внутрішніх справ України; Національна поліція; Національна гвардія України; Держава прикордонна служба України; Служба безпеки України; 2) з адміністративно-сервісною юридичною природою – Державна служба України з надзвичайних ситуацій;

8) поза межами штабної діяльності органів внутрішніх справ залишаються такі правоохоронні органи, як органи прокуратури, митні органи, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, оскільки в них немає потреби створювати штаби, і військова служба правопорядку у Збройних Силах України;

9) правовий статус штабів органів внутрішніх справ установлюється нормами права, а адміністративно-правовий статус – нормами адміністративного права; невід’ємними елементами адміністративно-правового статусу є адміністративні обов’язки і права посадових осіб й штабних підрозділів; метою встановлення адміністративно-правового статусу є виключно забезпечення публічного інтересу, а не корпоративного інтересу служби; вагомим чинником адміністративно-правового статусу є підстави і порядок виникнення правосуб’єктності штабних підрозділів; відповідальність посадових осіб і штабів за порушення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, служіння корпоративному, а не публічному інтересу, неефективне планування, координацію та контроль за виконанням функцій органів внутрішніх справ визначається у формі притягнення їх до адміністративної, а посадових осіб – і до дисциплінарної відповідальності;

10) діяльність штабних підрозділів органів внутрішніх справ ґрунтується на основі принципу верховенства права. Це означає, що посадові особи штабних підрозділів визначають Людину як найвищу цінність, а всі інші цінності, зокрема духовні, інформаційні, майнові потреби, корпоративний інтерес органів внутрішніх справ (потреби посадових осіб органів внутрішніх) є вторинними. У разі якщо порушуються невід’ємні права і свободи людини і громадянина, вторинні потреби мають ігноруватися. Усіх цих положень мають дотримуватися посадові особи штабів та вимагати цього від інших працівників органів внутрішніх справ;

11) штабна діяльність є об’єктом адміністративно-правових відносин та включає себе комплекс статичних і динамічних характеристик. До статичних належать сам штаб і штабні посадові особи як вагома цінність для народу України та держави загалом. До динамічних складових віднесено форми і методи адміністративної діяльності (публічного адміністрування) суб’єктів публічної адміністрації та адміністративні процедури стосовно питань планування, організацію взаємодії та контролю за здійсненням заходів

підрозділами (посадовими особами) внутрішніх справ, а також суворе забезпечення в їх діяльності принципу законності. Об'єкт адміністративно-правових відносин і об'єкт адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в Україні співпадають, а штабні підрозділи органів внутрішніх справ є головними органами планування, взаємодії та контролю основних функцій, які покладаються на органи внутрішніх справ, їх служби, підрозділи та посадових осіб;

12) органи внутрішніх справ як об'єкти адміністративно-правового регулювання штабної діяльності зовнішньо оформлені у формі:

- 1) центральних органів виконавчої влади – Міністерства внутрішніх справ; Національної поліції; Державної служби України з надзвичайних ситуацій;
- 2) військового формування з правоохоронними функціями – Національної гвардії України;
- 3) державних служб – Державної прикордонної служби України; Служби безпеки України.

13) юридична природа контролю як методу адміністративної діяльності штабних підрозділів, як інструменту публічного адміністрування полягає в активних адміністративних діях щодо перевірки й обліку того, як органи, підрозділи та посадові особи органів внутрішніх справ виконують затверджені плани, дотримуються принципу законності, забезпечують громадський порядок та здійснюють відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів приватних осіб.

Виходячи з таких позицій пропонуємо:

По-перше, створити Головний штаб органів внутрішніх справ як штаб «м'якого» типу, на який будуть покладатися основні функції діяльності органів внутрішніх справ, окрім питань місцевого характеру.

По-друге – визначити, що Головний штаб органів внутрішніх справ має вплив на такі функції та завдання органів внутрішніх справ:

- 1) забезпечення національної безпеки: захисту державного суверенітету, конституційного устрою та територіальної цілісності України, протидії та розкриття терористичних актів;

2) розкриття особливо тяжких злочинів проти особи, інших резонансних злочинів;

3) захист населення в разі надзвичайних подій природного чи техногенного характеру;

4) захисту прав, свобод і законних інтересів у разі масових заворушень;

5) протидія нелегальній міграції.

Інші функції (завдання) недоцільно покладати на Головний штаб органів внутрішніх справ, їх доцільно вирішувати територіальним підрозділам органів внутрішніх справ на засадах автономії з урахуванням місцевої специфіки.

По-третє, основними спеціальними методами адміністративної діяльності органів внутрішніх справ є: 1) збирання, оброблення й аналіз інформації; 2) планування; 3) взаємодія; 4) контроль; 5) формування пропозицій керівнику органу внутрішніх справ. Що стосується методу організації, то він є додатковим для штабних підрозділів і має використовуватися тільки в надзвичайних випадках за дорученням керівника органу внутрішніх справ.

По-четверте, структура штабних підрозділів має бути трьохчленна: Головний штаб органів внутрішніх справ; спеціалізовані центральні штаби – штаб СБУ, штаб Національної поліції; штаб Національної гвардії України, Штаб Державної прикордонної служби України, штаб служби цивільного захисту та місцеві штаби на обласному й міжрайонному рівнях.

По-п'яте, на штабні підрозділи покладається основне навантаження щодо планування, взаємодії та контролю за виконанням основних функцій органів внутрішніх справ.

Отже, концепція створення Головного штабу органів внутрішніх справ та підпорядкованих йому штабів полягає в такому:

1) обґрунтовується соціальною цінністю штабу для народу України як найбільш ефективного органу щодо планування, взаємодії, контролю

забезпечення правоохоронних функцій держави та діяльності суб'єктів публічної адміністрації в надзвичайних умовах;

2) має за мету забезпечити ефективне служіння правоохоронних органів народу України, своєчасне й достатнє надання допомоги в умовах надзвичайних ситуацій;

3) за структурою система штабів органів внутрішніх справ складається з Головного штабу органів внутрішніх справ (при МВС України), спеціалізованих центральних штабів – Штабу СБУ, Штабу Національної поліції; Штабу Національної гвардії України, Штабу Державної прикордонної служби України, Штабу Служби цивільного захисту та місцевих штабів на обласному та міжрайонному рівнях;

4) завданнями Головного штабу органів внутрішніх справ є питання: захисту державного суверенітету, конституційного устрою та територіальної цілісності України, протидії та розкриття терористичних актів; розкриття особливо тяжких злочинів проти особи, інших резонансних злочинів; захисту населення в разі надзвичайних подій природного чи техногенного характеру; захисту прав, свобод і законних інтересів у разі масових заворушень; протидії нелегальній міграції;

5) штабні підрозділи мають використовувати спеціальні методи, зокрема збирання, оброблення й аналізу інформації; планування; взаємодії; контролю; формування пропозицій керівнику органу внутрішніх справ.

Для того щоб реалізувати запропоновану концепцію, потрібні зміни й доповнення до чинного законодавства як на законодавчому так і підзаконному рівнях. Найбільш системним у цьому напрямку було б ухвалення нової редакції проекту Закону України «Про органи внутрішніх справ», в якому варто перебачити статтю «Головний штаб органів внутрішніх справ». Адже в попередньому однойменному проекті Закону України від 6 квітня 2015 р. № 2561 це зробити неможливо, адже Президент України наклав на нього вето, і Верховна Рада України подолати його не змогла.

Хоча в проекті Закону України від 6 квітня 2015 р. № 2561 «Про органи внутрішніх справ» були певні позитивні положення. Так, зокрема законопроект визначав, що внутрішні справи – це суспільні відносини, пов’язані із захистом прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, забезпеченням публічного порядку, громадської безпеки та безпеки дорожнього руху, а також у сферах захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, цивільного захисту та міграції (імміграції та еміграції). Органи внутрішніх справ України – це система органів виконавчої влади та військових формувань, які беруть участь у формуванні та реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ.

До системи органів внутрішніх справ пропонувалося включити: 1) Міністерство внутрішніх справ України; 2) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України (далі – центральні органи виконавчої влади): Національна поліція України; центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності; 3) Національна гвардія України [148].

Оскільки в близький час не планується Верховною Радою України приймати новий Закон «Про органи внутрішніх справ», то потрібно вносити зміни до спеціальних законів і після чого створювати Головний штаб органів внутрішніх справ Постановою Кабінету Міністрів України, а залучення до його діяльності СБУ здійснювати на основі укладення адміністративного договору між МВС України та Службою безпеки України.

Відповідно ми пропонуємо внести такі зміни до Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію»:

1. Пункт 2 статті 13 викласти в такій редакції:

До складу апарату центрального органу управління поліції входить Штаб поліції та інші організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань.

2. Пункт 3 статті 13 викласти в такій редакції:

У складі поліції функціонують:

- 1) штабні підрозділи;
- 2) кримінальна поліція;
- 3) патрульна поліція;
- 4) органи досудового розслідування;
- 5) поліція охорони;
- 6) спеціальна поліція;
- 7) поліція особливого призначення»

Доповнити Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» статтею 14-1 «Штаб поліції» у такій редакції:

«1. Штаб поліції – структурний підрозділ центрального органу управління поліції, який підпорядкований Головному штабу органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

2. Штатний розпис Штабу поліції затверджує керівник поліції.

3. Кошторис Штабу поліції затверджує керівник поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України.

Логічним у цьому напрямку є розроблення проекту нормативного акта «Положення про Головний штаб органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України», який має бути затверджений постановою Кабінету Міністрів України, а також «Положення про Штаб поліції», який має бути затверджений наказом Міністерства внутрішніх справ України.

У положенні про Головний штаб органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України мають знайти правове врегулювання такі положення:

1. Вступні положення та визначення термінів, ключовими з яких є поняття органів внутрішніх справ та визначення функцій, які має забезпечувати Головний штаб органів внутрішніх справ.

2. Визначені адміністративні обов'язки Головного штабу органів внутрішніх справ.

3. Особливості планування, що буде здійснюватися Головним штабом органів внутрішніх справ.

3. Визначені адміністративні права обов'язки Головним штабу органів внутрішніх справ.

4. Прописана відповідальність посадових осіб Головного штабу органів внутрішніх справ.

5. Наявна взаємодія зі штабами, прямо підпорядкованими Головному штабу, та штабами інших правоохоронних органів, насамперед СБУ, й іншими публічними суб'єктами та приватними особами.

6. Прикінцеві положення.

На основі Положення про Головний штаб органів внутрішніх справ має бути розроблений Штаб Національної поліції та трансформовані штаби Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Служби цивільного захисту України.

Отже, для підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ України потрібно відновити діяльність штабів у системі МВС України на новій концептуальній основі та оновленому законодавству. Концепт нової

системи штабів органів внутрішніх справ полягає в тому, що система штабів на чолі з Головним штабом має здійснювати «м'яке» публічне адміністрування всієї системи шляхом збирання, оброблення й аналізу інформації, планування, взаємодії, контролю та виробництва пропозицій керівникам із найбільш важливих питань, які виникають у галузях, сферах і секторах внутрішніх справ, з метою забезпечити ефективне служіння правоохоронних органів народу України, своєчасного й достатнього надання допомоги фізичним і юридичним особам в умовах надзвичайних ситуацій.

Запропоновано також зміни й доповнення до Закону України «Про Національну поліцію» з метою розблокувати можливість створення системи штабів органів внутрішніх справ шляхом зазначення у п.п. 2, 3 ст. 13 положення, що до складу апарату центрального органу управління поліції входить Штаб поліції, а у складі поліції функціонують штабні підрозділи, а також доповнення цього Закону ст. 14-1, що Штаб поліції є структурним підрозділом центрального органу управління поліції, який підпорядкований Головному штабу органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, штатний розпис якого затверджує керівник поліції. Крім того розроблено зміст проекту нормативного акта «Положення про Головний штаб органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України», який має бути затверджений постановою Кабінету Міністрів України, а також «Положення про Штаб поліції», яке має бути затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України.

Висновки до розділу 3

1. Доведено, що особливості штабної діяльності поліції Великої Британії полягають в тому, що штаб-квартири поліційних територіальних поліцій (44 в Англії та Вельсі та по одній в Шотландії і Північній Ірландії) здійснюють планування, організацію, взаємодію та контроль за діяльністю

підрозділів під керівництвом головного комісара, який діє на основі підзвітності закону, міністрові внутрішніх справ і місцевому демократичному нагляду щодо підтримки громадського порядку та безпеки, дотримання законів, запобігання, виявлення та розслідування злочинної діяльності, а також здійснення деякої ліцензійної та регуляторної діяльності. Виявлено, що за лінгвістичним трактуванням та деякими функціями самостійні територіальні поліцейські підрозділи Великої Британії мають назву «headquarters», що дослівно перекладається як «штаб».

2. Узагальнено, що в силу федерального устрою та відсутності на загальнодержавному рівні координації щодо протидії, попередження та розслідування злочинів проти особи рівень таких злочинів є високим, а загалом США за кількістю ув'язнених займають перше місце в світі, незважаючи на значну кількість і високу індивідуальну якість підготовки поліцейських. Доведено, що наявність в органах внутрішніх справ Ізраїлю штабних підрозділів позитивно впливає на захист прав і законних інтересів громадян, незважаючи на надзвичайно складні зовнішньополітичні та внутрішньообезпеківі чинники.

3. Визначено особливості штабної діяльності в органах внутрішніх справ ФРН. У федеральному МВС ФРН функціонує штаб управління і зв'язку, який допомагає міністру здійснювати публічне адміністрування підрозділами і посадовими особами МВС. Штаб виконує такі завдання: здійснює розроблення проєктів відповідних змін нормативних актів поліції, упровадження новітніх механізм управління, веде обліково-статистичну та звітну роботу, забезпечує обмін досвідом роботи та координацію діяльності між підрозділами федеральної поліції – прикордонної, залізничної, повітряної поліцією, берегової охорони, допоміжними службами. Органи внутрішніх справ Італії мають розгалужену структуру (державна поліція, карабінери, кримінально-виконавча та природоохоронна поліція), діяльність яких координує перший заступник шефа поліції Італії, при цьому штабні функції розподілені в декількох підрозділах.

4. Досліджено, що штаби в Білорусії та Казахстані виконують практично однакові функції та завдання і мають певну схожість з роботою штабів України до 2013 року. Так, на них покладено завдання щодо координації діяльності всіх підрозділів, удосконалення форм і методів управління, здійснення комплексного аналізу й прогнозування кримінальної обстановки, вироблення проектів управлінських рішень, організації проведення оперативних заходів, контролю за своєчасністю і якістю виконання планових заходів, збору, узагальнення та поширення форм і методів роботи, методичного забезпечення управління, міжгалузевого оперативного управління діяльністю органів внутрішніх справ, забезпечення підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів, розроблення проектів нормативних актів, вивчення та узагальнення практики, здійснення контролю за усуненням недоліків, організації і проведення семінарів, організації контролю за здійсненням прийому, реєстрації, обліку та розгляду заяв і повідомлень, скарг та іншої інформації про злочини, пригоди, зміцнення обліково-реєстраційної дисципліни та інше.

5. Сформовано концепцію створення Головного штабу органів внутрішніх справ і підпорядкованих йому штабів, яка полягає в тому, що штаб для народу України є соціальною цінністю, яка найбільш ефективно здійснює планування, взаємодію, контроль забезпечення правоохоронних функцій держави та діяльності суб'єктів публічної адміністрації в надзвичайних умовах.

6. Доведено, що за структурою система штабів органів внутрішніх справ має складатися з Головного штабу органів внутрішніх справ (при МВС України), спеціалізованих центральних штабів – Штабу СБУ, Штабу Національної поліції; Штабу Національної гвардії України, Штабу Державної прикордонної служби України, Штабу Служби цивільного захисту та місцевих штабів на обласному та міжрайонному рівнях.

7. Завданнями Головного штабу органів внутрішніх справ є питання захисту державного суверенітету, конституційного устрою та територіальної

цілісності України, протидії й розкриття терористичних актів; розкриття особливо тяжких злочинів проти особи, інших резонансних злочинів; захисту населення в разі надзвичайних подій природного чи техногенного характеру; захисту прав, свобод і законних інтересів у разі масових заворушень; протидії нелегальній міграції. Штабні підрозділи мають використовувати спеціальні методи щодо збору, обробки й аналізу інформації, планування, взаємодії, контролю та формування пропозицій керівнику органу внутрішніх справ.

8. Найбільш слушним способом реалізації запропонованої концепції було б ухвалення Верховної Радою України й підписання Президентом України Закону «Про органи внутрішніх справ», в якому слід перебачити підрозділ про Головний штаб органів внутрішніх справ, однак у силу політичної ситуації, що склалась, імовірність цього є невелика, а тому потрібно вносити зміни до спеціальних законів, після чого створити Головний штаб органів внутрішніх справ Постановою Кабінету Міністрів України, а залучення до його діяльності СБУ здійснювати на основі укладення адміністративного договору між МВС України та Службою безпеки України.

9. Запропоновано внести зміни до пункту 2 статті 13 Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію», змістом якого має стати положення, що до складу апарату центрального органу управління поліції входить Штаб поліції.

10. Запропоновано внести зміни до пункту 3 статті 13 Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію», що у складі поліції мають функціонувати штабні підрозділи. Запропоновано доповнити Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» статтею 14-1 «Штаб поліції» у редакції, що Штаб поліції є структурним підрозділом центрального органу управління поліції, який підпорядкований Головному штабу органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

11. Доведено, що логічним напрямком розвитку штабної діяльності є потреба розроблення проекту нормативного акта «Положення про Головний штаб органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України», який має бути затверджений постановою Кабінету Міністрів України, а також «Положення про Штаб поліції», яке має бути затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України.

ВИСНОВКИ

У висновках наведено нове розв'язання наукового завдання стосовно розвитку адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України, сформовано найбільш важливі теоретичні та практичні результати дослідження, а також наведено шляхи подолання виявлених проблем, що дозволило їх узагальнити таким чином:

1. Доведено, що адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на управління структурними підрозділами органів внутрішніх справ, а також їх керівників з метою забезпечення ефективності діяльності усіх служб і підрозділів органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб та публічного інтересу держави і суспільства в цілому.

2. Виявлено і узагальнено, що адміністративно-правове регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України знаходить свій прояв з кінця XVII – початку XVIII століть, починаючи з системи штабу держави гетьмана П. Скоропадського до розквіту штабної діяльності в органах внутрішніх справ в період незалежності України, коли штабні підрозділи органів внутрішніх справ (до 2013 р.) були головними підрозділами апарату щодо організації роботи органів і підрозділів внутрішніх справ, координації і контролю діяльності підрозділів, керівників та посадових осіб щодо захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, громадського порядку та публічного інтересу держави і суспільства в цілому.

3. Принципи адміністративно-правового регулювання штабної діяльності – це основні, найзагальніші теоретичні положення, засади (які базуються на основі теорії адміністративного права) та правила (що формуються на основі прийняття законів), які визначають юридичну природу і соціальну сутність адміністративної діяльності системи штабів і є взірцем, згідно з яким посадові особи штабу мають здійснювати свою адміністративну діяльність для

виконання покладених на них функцій (завдань). Засади, сформовані на основі теорії природного права є первинними, а позитивні закони – вторинними і не повинні протирічити першим. У будь-якому випадку вони не можуть порушувати чи обмежувати права і свободи людини і громадянина.

4. Доведено, що штабна діяльність є об'єктом адміністративно-правових відносин та включає комплекс статичних і динамічних характеристик. До статичних відноситься сам штаб і посадові особи як вагома цінність для народу України та держави в цілому. До динамічних складових віднесено форми і методи адміністративної діяльності (публічного адміністрування) суб'єктів публічної адміністрації та адміністративні процедури стосовно питань планування, організації взаємодії і контролю за здійсненням заходів підрозділами (посадовими особами) внутрішніх справ, а також суворого забезпечення в їх діяльності принципу законності.

5. Розкрито юридичну природу адміністративно-правового статусу штабів органів внутрішніх справ: невід'ємними елементами адміністративно-правового статусу є адміністративні обов'язки і права посадових осіб штабних підрозділів; метою встановлення адміністративно-правового статусу є виключно забезпечення публічного інтересу, а не корпоративного інтересу служби; вагомим чинником адміністративно-правового статусу є підстави і порядок виникнення правосуб'єктності штабних підрозділів.

6. Розкрито, що контроль як метод адміністративної діяльності штабних підрозділів – це інструмент публічного адміністрування, який полягає в активних адміністративних діях щодо перевірки й обліку того, яким чином органи, підрозділи та посадові особи органів внутрішніх справ виконують затверджені плани, дотримуються принципу законності, забезпечують громадський порядок та здійснюють відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

7. Встановлено, що найкращого результату досягають ті країни, в яких формально оформлені штабні підрозділи із «м'якими» повноваженнями, коли до їх компетенції відносяться повноваження щодо планування, координації та

контролю, а також аналітичної та інформаційної діяльності (Великобританія, Франція, Федеративна Республіка Німеччина, Грузія, Ізраїль). В країнах, які запровадили жорстку вертикальну систему діяльності штабних підрозділів (Білорусія, Казахстан) в наявності системні порушення прав людини і здійснюється переслідування опозиції. В демократичних країнах, в яких відмовились від створення централізованих штабних органів, відмічається низький рівень правопорядку, незважаючи на високий рівень життя і захисту прав і свобод громадян (США).

8. Зроблено висновок, що найбільш слушним способом реалізації концепції створення Головного штабу органів внутрішніх справ та підпорядкованих йому штабів є прийняття Верховною Радою України і підписанням Президентом України Закону «Про органи внутрішніх справ», в якому було б передбачено підрозділ про Генеральний штаб органів внутрішніх справ. Однак в силу політичної ситуації, яка склалась, ймовірність цього є незначною: необхідно вносити зміни до спеціальних законів, після чого створювати Головний штаб органів внутрішніх справ постановою Кабінету Міністрів України, а залучення до його діяльності Служби безпеки України здійснювати на основі укладення адміністративного договору між Міністерством внутрішніх справ України та Службою безпеки України.

9. Запропоновано зміни і доповнення до Закону України «Про Національну поліцію» щодо розблокування можливості створення системи штабів органів внутрішніх справ шляхом доповнення положеннями, згідно яких: до складу апарату центрального органу управління поліції входить Штаб поліції; Штаб поліції є структурним підрозділом центрального органу управління поліції, підпорядкованим Головному штабу органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України. Розроблено зміст проекту «Положення про Генеральний штаб органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України», який має бути затверджений постановою Кабінету Міністрів України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 8-13
2. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика. *Навчальний посібник* Київ, 1998. 432 с
3. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації. *Право України*. 2010. № 3. С. 72-79
4. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у двох томах: Загальна частина Київ. *Юридична думка*, 2004. 584 с.
5. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика: Монографія. Київ. *Юрінком Інтер*, 1998. 431 с.
6. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика. *Навчальний посібник Київ*. 1998. 432 с.
7. Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный аспект). Київ. *Наукова думка*, 1985. 146 с.
8. Административное право зарубежных стран: курс лекций / О.В.Кузьменко, И.Д. Пастух и др.; под ред. О.В. Кузьменко. Киев. *Юринком Интер*, 2014. 528 с.
9. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ України. Особлива частина: підруч. для вищ. навч. закл. / В. В. Коваленко та ін.; за ред. В. В. Коваленка та ін.; Нац. акад. внутр. справ. Тернопіль.: *Тернограф*, 2011. 672 с.
10. Адміністративна діяльність міліції: підручник. за заг. ред. акад. АПрНУ, проф. О.М. Бандурки. Харків, *Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ*, 2004. 448 с.
11. Адміністративна діяльність Національної поліції: навч. посібник кер. авт. кол. В. А. Глуховея. Дніпро: *Дніпроп. держ. ун-т внутр.справ*, 2017. 248 с.

12. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. https://pidruchniki.com/84116/pravo/administrativna_diyalnist_shtabiv_chergovih_chastin

13. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина / під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ.: *Українська академія внутрішніх справ. Міжнародний освітній фонд імені Я.Мудрого*, 1995. 177 с.

14. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: Підручник / За ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. Київ. *КМУЦА*, 1999. 180 с.

15. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: підручник. Загальна частина. Київ: *Українська академія внутрішніх справ*. 1995, 177 с.

16. Адміністративне право України (Загальна частина). Навчальний посібник / Проф. Ю.П. Битяк, доцент Б.В. Зуй-Харків. *ООО «Одіссей»*, 1999. 224 с.

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

18. Адміністративне право України. Академічний курс. підручник у двох томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ. *Видавництво «Юридична думка»*, 2004. 584 с.

19. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кульменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: *ОЛДІ-ПЛЮС*, 2018. 446 с.

20. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В.Ківалова. Одеса. *Юрид. літ.*, 2003. 896 с.

21. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О.Коломоєць. Київ. *Істина*, 2012. 528 с.

22. Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю.П. Битяка. Харків. *Право*, 2000. 520 с.

23. Аземша І. Б. Юридична відповідальність: сучасні погляди, дискусії та концепції. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 54–57.
24. Академічний український словник у 11 томах. Т.1. Київ. *Аконіт*. 620 с.
25. Ануфрієв М.І., Бандурка О.М., Ярмиш О.Н. Вищий заклад освіти МВС України: Науково-практичний посібник. Харків: *Ун-т внутр. справ*, 1999. 369 с.
26. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків. *Основа*. 1996. 398 с.
27. Бандурка О.М. Адміністративне право України. Академічний курс. підручник. Харків. *Золота миля*. 2011. С. 43.
28. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. 480с.
29. Баранник П. Д. Управлінська діяльність у системі органів внутрішніх справ на регіональному рівні: глосарій. Донецьк: *Штаб УМВС України в Дніпропетр. обл., Моноліт*, 2007.128 с.
30. Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник для вузов. Москва. *БЕК*. 1996. 368 с.
31. Бельский К. С. Полиция и правовое государство. *Полицейское право*. 2005. № 1(1). С. 96–100.
32. Бирюков П. Н. Полиция Федеративной Республики Германия. Евразийский юридический журнал. URL.: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=911:2010-07-27-07-00-37&catid=122:2010-07-27-06-55-50
33. Битяк Ю. П., Гаращук В. М. та ін. Адміністративне право України: підручник. Харків. *Право*, 2000. 520 с.
34. Битяк Ю., Гаращук В., Зуй В. та ін. Адміністративне право: підручник. Харків: *Право*, 2012. 656 с.
35. Білик В.М. Організаційно-правові засади реалізації поліцейської функції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ., 2008.240 с.

36. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн. теоретичні аспекти. дис. кандидата юрид. наук : 12.00.01. *Київ*. 2004. 213 с.

37. Бортняк Ф.В. Форми та методи діяльності державної виконавчої служби : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; *Київський національний ун-т внутрішніх справ*. Київ, 2008. 207 арк.

38. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ: *ВТФ Перун*. 2004. 1440 с.

39. Васильєв І.О. Контрольна діяльність штабів ОВС. дис.на зд.кан.юр.наук.12.0.07.*Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ*. Дніпропетровськ. 2010. 253с.

40. Васильєв І.О. Контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. *Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ*. Дніпропетровськ, 2010. 20 с.

41. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ. Ірпінь *ВТФ "Перун"*, 2005.1728 с.

42. Вербенський М. Аналізуючий, контролюючий, координуючий центр / *Іменем закону*. URL. [http ://www.imzak.org.ua/articles/article/id/63](http://www.imzak.org.ua/articles/article/id/63)

43. Винник О.В.Адміністративно - правовий статус штабних підрозділів органів внутрішніх справ України. дис.на здобут.кан.юр.наук.12.00.07.*Харків*.2015.206 с.

44. Вікіпедія. URL.[https:// uk. wikipedia.org/wiki](https://uk.wikipedia.org/wiki).

45. Г.Ферстер, Г. Гельмерт, Г. Отто, Г. Шниттер. Пруско-германский генеральный штаб 1640-1965. пер. с немецкого Г.Рудого. *Из-во Мысль. Москва*. 1966. 576 с.

46. Гай-Нижник П.П. Боротьба спецслужб П. Скоропадського з антигетьманським підпіллям в Україні. *Краєзнавство*.№2.2013. С.107-115.

47. Гай-Нижник П.П. Власний штаб гетьмана П.Скоропадського : структура, штати, завдання (1918р.). *Науковий вісник. Збірник наукових праць*. Київ., 2011. Вип. 53 (10), 54 (11), 55 (12).

48. Галуцько В. В., Курило В. І., Короед С. О., та ін. Адміністративне право України. т.1. Навчальний посібник. Херсон. *Грінь Д.С.* 2015. 72 с.

49. Галуцько В. В., Олефір В. І., Гридасов Ю. В. Адміністративне право України: підручник : у 2-х т.: Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон : *ХМД*, 2013. Т.1. 396 с.

50. Галуцько В.В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання.

Actualproblemsofcorruptionpreventionandcounteraction. 2017. URL:

<http://www.law-property.in.ua/>

51. Гіда Є., Білозьоров А. Теорія держави та права. Київ: *ФОР* *О.С.Ліпкан*. 2011. 576 с.

52. Годованець В. Ф. Конституційне право України: конспект лекцій. Київ. *МАУП*, 2000. 216 с.

53. Гончарук С. Т. Адміністративне право України: навчальний посібник. *Київ*. 2000. 240 с.

54. Горбач М. І. Класифікація елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. С. 156–160.

55. Горбач М.І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права: теорія і практика: дис... канд.юрид.наук.12.00.07. *Київ*. 2017. 215 с.

56. Грицяк І.А. Право та інституції Європейського Союзу: навчальний посібник. *Київ*: К.І.С., 2004. 260 с.

57. Гумін О., Пряхін Є. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. Львів: *Наше право*. №5. 2014. С. 35-37.

58. Гусарев С. Теоретичні аспекти забезпечення правового статусу особистості в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України*. 2000. № 1. С. 39-44.

59. Державне управління в Україні: навч. посібник / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. Київ. *Юрінком Інтер*, 1999. 265 с.

60. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади. Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. Львів : *Вид-во Національного університету "Львівська політехніка"*, 2002. 352 с.

61. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В.Б., Дерещ В.А., Школик А.М. та ін. Київ. *Юстініан*, 2007. 288 с.

62. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; *НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ.*, 2003. 384 с.

63. Державно-правовий механізм забезпечення законності у державному управлінні. URL: <http://vse-znaniya.com/pravo-administrativnoe/derjavno-pravoviy-mehanizm-zabezpechennya.html>

64. Деякі аспекти удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадянина в контексті судової реформи. *Часопис Київського університету права*. 2011. №1. С. 143-153.

65. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ.: *НАДУ*, 2010. 820 с.

66. Етичний кодекс працівника органів внутрішніх справ України. Рішення колегії МВС України: від 05.10.2000 р.

67. Єрмоленко В. Об'єкт у структурі правовідносин. *Юридична Україна*. 2004. № 1. 11-15 с.

68. Загальна теорія держави і права. Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; За ред. В.В. Копейчикова. *Стереотип. вид.* Київ.: Юрінком Інтер, 2001.320 с.

69. Задачи и функции штаба. URL: <http://uvd.mogilev.by/page/shtab>

70. Зайчук О.В., Крупчан О.Д. та ін. Сучасна правова енциклопедія. Київ. *Юрінком інтер*.2015.408с.

71. Зарубіжний досвід організації підготовки кадрів поліцейських систем.URL.https://www.pravo.vuzlib.su/book_z809_page_69.html

72. Зливко С. В. Керівник як елемент системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері виконання покарань. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки.* 2016. Вип. 6(2). С. 83-87.

73. Зозуля Є. В. Міліція в умовах становлення незалежної держави (90-ті рр. XX ст.). монографія. Донецьк.*Науково-дослідний та редакційно-видавничий відділ Донецького юридичного інституту МВС*, 2004.188 с.

74. Іванищук А. А. Адміністративно-правове регулювання діяльності судової гілки влади: теорія і практика. монографія. Київ. *Університет "Україна"*. 2014. 356 с.

75. Ільницький В. О. Адміністративно-процесуальна діяльність органів Національної поліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.12.00.07. *Запоріжжя*, 2017. 22 с.

76. Інструкція з організації діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України: затверджено Наказом МВС України 09.08.2012 № 686. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1770-12>

77. Інструкція про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події: Затверджено Наказом МВС України від 06.11.2015 №1377. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1498-15#n1>

78. Іншин М. І. Підходи до розуміння відповідальності державних службовців. *Публічне право*. 2012. № 1. С. 161-168.

79. Калюк О., Константінов С., Куліков В. та ін. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту. Київ: *Освіта України*, 2016. 230 с.

80. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України (2-ге вид., перероб. і доп) Одеса. *Юрид. літ-ра*. 2002. 312 с.

81. Климков В. В. Організаційно-правові засади діяльності спеціального органу з питань банкрутства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. *Київ. нац. ун-т внутр. справ*. Київ, 2010. 205 с.

82. Ковалів М. В. Основи управління в органах внутрішніх справ України : навчально-практичний посібник. Львів. *Львівський державний університет внутрішніх справ*, 2010. 340 с.

83. Ковалів М.В. Методи адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції. *Адміністративне право і процес*: 2010 URL: <http://vuzlib.com/content/view/2233/10/>

84. Коваль Л. Адміністративне право України. Курс лекцій (Загальна частина). Київ: *Основи*, 1994. 154 с.

85. Коваль Л. В. Адміністративне право. Курс лекцій (для студентів юрид. вузів та фак.). 3-тє вид. Київ. *ТОВ Вентурі*. 1998. 134 с.

86. Ковальов В. В. Взаємодія слідчого з працівниками експертної служби МВС України. дис... кандидата юрид. наук. 12.00.09. *Київ*, 2007. 228с.

87. Ковтун І.В. Інформаційно - аналітичне забезпечення штабами органів внутрішніх справ запобігання та розслідування кримінальних правопорушень. Автореф. дис. на здобут. канд. юр. наук. 12.00.09. *Одеса*. 2012. 22 с.

88. Ковтун І.В. Інформаційно-аналітична діяльність штабів органів внутрішніх справ у сфері розслідування кримінальних правопорушень. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 520–528.

89. Колодій А. М. Принципи права України. Київ. *Юрінком Інтер*, 1998. 360 с.
90. Колодій А. Народовладдя як основа представницької демократії / Колодій А., Копейчиков В., Цвік М. *Українське право*. 1995. № 1(2). С. 16-17.
91. Колодій А., Копейчиков В. Загальна теорія держави і права: навч. посібник. Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. Київ: *Юрінком Інтер*. 1998. 317 с.
92. Коломієць Т. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ: *Юрінком Інтер*. 2011. 576 с.
93. Коломоєць Т. Адміністративна відповідальність: навч. посіб. Київ: *Істина*. 2011. 184 с.
94. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Київ. *Істина*. 2007. 213 с.
95. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Підручник. Київ. *Юрінком Інтер*. 2000. 752 с.
96. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України. Київ. *Юрінком Інтер*. 2003. 544 с.
97. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д та ін. Курс адміністративного права України: підручник. Київ. *Юрінком Інтер*, 2012. 808 с.
98. Комзюк А. Г., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навч. посіб. Київ: *Прецедент*. 2007. 531 с.
99. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
100. Конституція України. Конституція Автономної Республіки Крим: зб. норм. актів. Київ. *Юрінком Інтер*, 2007. 96 с.
101. Копейчиков В.В. Правознавство. підручник. Київ. *Юрінком Інтер*. 2003. 204с.
102. Копейчиков В. В. Правознавство: навч. посіб. Київ: *Юрінком Інтер*. 2000. 638 с.

103. Корельський В., Перевалова В. Теория государства и права: учебник для вузов Москва: *НОРМА-ИНФА*. 2002. 549 с.

104. Корнієнко Д. М. Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення безпеки працівників органів внутрішніх справ. автореф. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. *ХНУВС*. Харків. 2011. 20 с.

105. Кравцов А. Нормативне закріплення принципів адміністративного права України – важливе завдання сьогодення. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. Вип. 4. 2009. С. 62–69.

106. Кравченко Ю. Ф. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. *Національна академія внутрішніх справ України*, Київ. 1999. 702 с.

107. Кримінальний Кодекс України. *С. ТОВ "ВВП НОТІС"*. 2014. 188с.

108. Курочкін О. С. Управління підприємством (процесний аспект) : навч. Посібник. Київ. *МАУП*, 1998. 140 с.

109. Лихачов С. В., Червоненко Г. О. Правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки та взаємодії з громадськістю. *Юрист України*. 2012. № 1-2. С. 82-87.

110. Ліпкан В. А Проблеми законодавчого забезпечення національної безпеки. *Українське право*. 2003. № 1 (16). С. 107–120.

111. Літопис запорізької поліції Україна понад усе!. URL: http://www.veteranovd.zp.ua/2012/01/blog-post_8246.html

112. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : дис. .. канд. юрид. наук : 12.00.07. *Національна академія внутрішніх справ України*. Київ., 2002. 181 с.

113. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Київ. *Атіка*, 2003. 575 с.

114. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Луцьк: Ред.вид. відд. "*Вежа*" Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558с.

115. Маляренко В.Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник. *Київ*, 2004. 376 с.

116. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. *Харків*, 2002. 38 с.

117. Мацелик Т. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 3. С. 67-71.

118. Машков А. Теорія держави і права. Підручник. *Київ, Дакор*. 2015. 492 с.

119. Мельник К. Сучасні проблеми нормативно-правового забезпечення трудових відносин працівників ОВС. Кодифікація трудового законодавства України: стан та перспективи: матеріали науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 25-26 червня 2004 р.). *Запоріжжя*, 2004. С. 24-29.

120. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право. навчальний посібник. *Київ. Ваіте*. 2014. 376 с.

121. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія. *Харків.: Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ*, 2010. 398 с.

122. Міжнародний досвід діяльності патрульної служби у забезпеченні охорони громадського порядку / Методичні рекомендації / Костюк В.Л., Молотай В.А., Пелагеша О.Г., Сивухін В.С. *Київ.: Нац. Акад. внутр. справ*, 2011. 28 с.

123. Наказ Управління охорони громадського порядку виконкому Херсонської обласної Ради від 01.10.1968 № 072. *Архів УМВС України в Херсонській області*.

124. Нашинець-Наумова А.Ю. Методи адміністративно-правового регулювання діяльності корпорацій в Україні. *Юридичний Вісник*. 2(23). 2012. С.56-59.

125. Нефедова Н. А. Інформаційне забезпечення спеціальної поліцейської діяльності. Адміністративне право і процес. 2014. № 2(8). С.167–173.

126. Нижник Н. Проблеми змісту державно-управлінських відносин та фактори його соціальної обумовленості в Україні. *Вісник УАДУ*. 1996. №2. С.102-113.

127. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. Київ. *Вид-во Укр. акад. держ. управління*, 1998. 160 с.

128. О штабе, задачи и функции / Офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх дел Республики Беларусь. URL: <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=9001>

129. Об органах внутренних дел Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 17 июля 2007 р. № 263-З. URL. <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10700263>

130. Об органах внутренних дел Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 14 апреля 2014 года № 199-V ЗРК. URL. http://mvd.gov.kz/portal/page/portal/mvd/mvd_page/mvd_norm_baza_current/mvd_norm_baza_zakon/ovd_kaz.pdf

131. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук. 12.00.07. *Київ*, 2005, 20 с.

132. Олуйко В. М. Державна кадрова політика в регіоні України: формування і реалізація. *Українська Академія держ.упр-ня при Президентові України*. Київ. 2001. 21 с.

133. Офіційний сайт МВС України. Робота штабу. URL. <http://mvs.gov.ua/mvs/control/uk/publish/article/46699>

134. Петришин О. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. Київ: *НМК ВО*. 1990. 74 с.

135. Петрова І. П. Нормативно-правове регулювання організації діяльності міліції України : дис. кан. юрид. наук :12.00.07. *Ірпінь*, 2004.201 с.

136. План заходів МВС України щодо протидії расизму та ксенофобії на період до 2012 року.*Розпорядження МВС України* : від 18.02.2010 р. №94.

137. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ. підручник / В. М. Плішкін; за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. Київ. *Національна академія внутрішніх справ України*, 1999. 702 с.

138. Погорілко В. В. Проблеми реалізації Конституції України: монографія. Київ. *Ин-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*. Київ. 2003. 652 с.

139. Полиция Итальянской Республики. Национальная полиция.Евразийский юридический журнал.URL: [http:// www. eurasialaw. ru/index. php? Option =com _jcontentplus&view=article&id=922:2010-07-28-07-55-49&catid=125:2010-07-28-07-53-25&Itemid=215](http://www.eurasialaw.ru/index.php?Option=com_jcontentplus&view=article&id=922:2010-07-28-07-55-49&catid=125:2010-07-28-07-53-25&Itemid=215)

140. Полиция Французской Республики. Национальная полиция Евразийский юридический журнал.URL.[http: //www .eurasialaw. ru/index. php?option =com _jcontentplus&view=article&id=897:2010-07-26-12-46-16&catid= 121:2010-07- 26-07-50-29&Itemid=215](http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=897:2010-07-26-12-46-16&catid=121:2010-07-26-07-50-29&Itemid=215)

141. Положение о Штабе Министерства внутренних дел Республики Казахстан. *Официальный интернет-сайт МВД Республики Казахстан*.URL.: [http:// mvd.gov. kz/portal/ page/portal /mvd/MVD/ mvd_ nav_main1/ Comitet_dep?_ piref133_ 11795991_133_ 11532728_11532728. selpageid= 133, 117124](http://mvd.gov.kz/portal/page/portal/mvd/MVD/mvd_nav_main1/Comitet_dep?_piref133_11795991_133_11532728_11532728.selpageid=133,117124)

142. Положення про Головний штаб Міністерства внутрішніх справ України. Наказ МВС від 29.03. 2013 року № 319 .URL.: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-golovnii-shtab-ministerst-doc152390.html>

143. Положення про спеціалізовані служби цивільного захисту. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 2015 р. № 469.

144. Про Державну прикордонну службу України. Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV.

145. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

146. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України. Закон України. URL. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19>

147. Про додаткові заходи щодо дотримання працівниками органів внутрішніх справ принципів законності, забезпечення прав і свобод громадян. Наказ МВС України : від 15.05.2007 р., № 157.

148. Проект закону України від 6.04. 2015 р. № 2561. Про органи внутрішніх справ. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54672)

149. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами : спільний Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Головного управління державної служби України, Адміністрації державної прикордонної служби України : від 05.07.2011 р., № 330/151/809/434/146.

150. Про затвердження Положення про Головний штаб Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України № 36 від 29.01.2008р. / МВС України.

151. Про затвердження Положення про Головний штаб Міністерства внутрішніх справ України. Наказ від 17.10.2014 № 1090. URL. ips.ligarakon.net

152. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Указ Президента України : від 06.04.2011 р., № 383. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1222.

153. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Постанова КМУ. URL. <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/500384951>

154. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 383/2011. URL. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/383/2011>

155. Про захист персональних даних: Закон України : від 01.06.2010 р., № 2297 // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 34. Ст. 481.

156. Про заходи щодо зміцнення дисципліни і законності в органах внутрішніх справ та попередження надзвичайних подій, пов'язаних із загибеллю й травмуванням особового складу. Наказ МВС України: від 16.03.2007 р., № 81.

157. Про звернення громадян. Закон України від 02.10.1996 №393/96-ВР URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>

158. Про Національну гвардію України. Закон України 13 березня 2014 року № 876-VII.

159. Про <http://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/580-19/paran162> -
 п162Національну <http://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/580-19/paran162> -
 п162поліцію. Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Голос України*, 2015.
 № 141-142.

160. Про організацію діяльності штабних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 24 травня 2013 року № 505.URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0924-13

161. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях. Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII.

162. Про Службу безпеки України. Закон України 25 березня 1992 р. №2229-XII.

163. Про стан боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку на території Каховського району та результати діяльності Каховського району відділу, управління Міністерства внутрішніх справ в Херсонській області за I півріччя 2013 року (інформація) URL: <http://kakhovka-rayrada.gov.ua/document/prs/39----v-/719--2013-.html?start=1>

164. Про стан дисципліни і законності в діяльності органів та підрозділів органів внутрішніх справ та заходи щодо його покращення.Наказ МВС України : від 26.03.2010 р., № 90.

165. Про участь громадян в охороні громадського порядку та громадського кордону. Закон України від 22.06.2000. № 1835. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>

166. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз: монографія. Харків: НікаНова, 2011. С. 295–296.

167. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: дис. ... кандидата юридичних наук: 12.00.07. Київ, 2009. 214 с.

168. Рабінович П. Верховенство права в інтерпретації Конституційного суду України.

169. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : від 02.11.2004 № 15-рп // Офіційний вісник України. 2004. № 45. Ст. 2975.

170. Романов С.Ю., Шинкаренко М.А. Деякі спірні питання щодо поняття «службова особа» у кримінальному законодавстві України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 22. С. 121.

171. Руккас А. «Нехай нас вважають фантастами!» Створення штабу Міністра військових справ УНР. *Київська старовина* №3.2009. С.63-77.

172. Рушайло В. Б. Основы оперативно-розыскной деятельности : учеб. / под общ. ред. В. Б. Рушайло. СПб. Лань, 2000. 720 с.

173. Рябець К.А. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Кабінет Міністрів України. Київ. 2007. 205 с.

174. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: монографія. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. 304 с.

175. Рябченко О.П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект): Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. *Харків*, 2000. 466 с.

176. Савелий М. Полицейская разведка в обеспечении безопасности / М. Савелий, А. Полежаев. *Профессионал*. 2005. № 3. С. 40–43.

177. Серeda В.В. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Особлива частина: навчальний посібник / В.В. Серeda, М.П. Гурковський, Ю.С. Назар та ін.; за заг. ред. В.В. Середи. Львів: *ЛьвДУВС*, 2015. 584 с.

178. Січкарь В.О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав та свобод людини (організаційно-правовий аспект): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; *Національний ун-т держ. податкової служби України. Ірпінь*, 2007. 20 с.

179. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс). Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. *Харків. Еспада*. 2009. 752 с.

180. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. *Харків: Консум*, 2001. 656 с.

181. Словарь иностранных слов. URL. [https:// dic.academic .ru/dic.nsf/dic_fwords/30512/](https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_fwords/30512/)

182. Словник іншомовних слів. Головна редакція Української Енциклопедії Академії наук УРСР. Київ. 1975. 551 с.

183. Словник української мови в 11 т. АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ. *Наукова думка* 1970 – 1980. 671 с.

184. Смирнов М. П. Зарубежная налоговая и криминальная полиция и их оперативно-розыскная деятельность . Москва.: *Изд-во МГУ*, 2000. 583 с.

185. Соловей А.Н. Содержание административно-правового регулирования штабной деятельности в органах внутренних дел Украины. *Право и политика*. 2017. № 3. С. 51–56. (Кыргызская Республика).

186. Соловей А.Н. Принципы административно-правового регулирования штабных деятельности в органах внутренних дел Украины. *Право и закон*. 2018. № 2. С. 30–34. (Кыргызская Республика).

187. Соловей О.М.Адміністративні процедури в адміністративно-правовому регулюванні штабної діяльності в органах внутрішніх справ України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Випуск 43. Т. 4. С. 111-115.

188. Соловей О.М. Адміністративно-правовий статус штабів ОВС.*Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Випуск 34. Ч. 2. Т. 2. С. 184-189.

189. Соловей О.М. Відповідальність штабних підрозділів органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 6. С. 178-182.

190. Соловей О.М. Історичний ракурс виникнення штабів в органах внутрішніх справ України. Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики»: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 11-12 грудня 2015 р.) Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2015. С.114-117.

191. Соловей О.М. Нормативно-правові засади діяльності штабних підрозділів ОВС. Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 13-14 травня 2016 р.) Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С.82-85.

192. Соловей О.М. Удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання штабної діяльності. Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 7–8 квітня 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017.С. 120-122.

193. Соловей О.М. Форми і методи адміністративної діяльності штабів органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Випуск 6-2. Т. 2. С. 112-117.

194. Соловей О.М. Штабна діяльність органів внутрішніх справ України, як об'єкт адміністративно - правових відносин. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2018. № 4. С. 103-114.

195. Соломатина Е. А. Правовое регулирование деятельности полиции в зарубежных странах. *Полицейская и следственная деятельность*. 2013. №3. URL: http://e-notabene.ru/pm/article_8916.html

196. Стан дотримання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів МВС України. URL. [pfrjyjcnsminijust.gov.ua. /m/st_4904](http://pfrjyjcnsminijust.gov.ua/st_4904)

197. Судебные и правоохранительные органы Украины : ученик / под ред. проф. А. М. Бандурки. Харьков. : *Ун-т внутр. дел*, 1999. 350 с.

198. Теорія держави та права : підручник / за вимогами кредитно-модульної системи навчання/ Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний та ін.: за заг. ред. Є.О. Гіди. Київ: *ФОРМ* О. С. Ліпкан, 2011. 576 с.

199. Теорія управління в органах внутрішніх справ: Навчальний посібник / За ред. В.А. Ліпкана. Київ. *КНТ*, 2007. 884 с.

200. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. Київ: *Національна академія внутрішніх справ України*, 1999. 702 с.

201. Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади. Наказ МВС України від 25.12.2015 № 1631 URL. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0050-16>

202. Глумачний словник української мови у 11 томах. Київ. *Аконіт*. 1977.

203. Топчій В.В. Місце і роль штабу у виявленні та розслідуванні тяжких і особливо тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи. *Підприємництво, господарство і право*. 2014(228). С.72-76.

204. Тучак М.О. Адміністративно-правові засади діяльності дільничних інспекторів міліції: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; *Національний ун-т внутрішніх справ*. Харків, 2002. 209 с.

205. Фальштейн І.В. Правова регламентація та організаційні засади створення та діяльності поліції Грузії: узагальнення досвіду. Дис. на здоб. кан. юрид. наук. 12.00.07. *Київ*. 2016. 220 с.

206. Фильштейн В. Л. Министерство внутренней безопасности и Национальная полиция Государства Израиль: организационно-правовые основы функционирования : монография. Кировоград: «Код». 2008. 188 с.

207. Фіцула М. М. Педагогіка : навч. посіб. Київ: *Академвидав*, 2009. 560 с.

208. Фомін Ю.В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади. Дисертація канд. юрид. наук: 12.00.07, Держ. вищ. навч. закл. "Запорізь. нац. ун-т" М-ва освіти і науки, молоді та спорту України. Запоріжжя, 2012. 180 с.

209. Фрицкий О.Ф. Местные советы народных депутатов и управление. Київ.: *Вища школа*, 1977. 159 с.

210. Функції організаційно-інспекторських (штабних) апаратів в системі управління ОВС.
URL.ni.bir/8-2/12000.html

211. Цвігун Д. П. Пріоритет закону у правовому регулюванні діяльності міліції. *Наук. вісн. НАВС України*. 2001. № 3. С. 192–195.

212. Цвік М., Петришин О., Авраменко Л. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. Харків: *Право*. 2009. 584 с.

213. Чомахашвілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні. Дисертація на здоб. Наук. ступеня канд. Юр. наук. 12.00.07. *Національний університет державної податкової служби України*. Ірпінь, 2008. 232 с.

214. Шлома Г. Адміністративно-правове забезпечення службової таємниці в органах внутрішніх справ України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. *Дніпропетровськ*. 2008. 20 с.

215. Щодо перевищення розумних строків розгляду справ : лист Верховного суду України від 25.01.2006 № 1-5/45. *Закон і бізнес*. 2006. № 6.

216. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ. : *Укр. Енцикл*. URL. [http:// cyclop. com. ua/ content /view/1084/58/1/9/#18537](http://cyclop.com.ua/content/view/1084/58/1/9/#18537)

217. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ. *Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького*, 1996. С.331.

218. Яковлєва В.М. Особливості кадрової політики в сфері організації діяльності силових служб України URL: <http://intkonf.org/yakovleva-vm-osoblivosti-kadrovoyi-politiki-v-sferi-organizatsiyi-diyalnosti-silovih-sluzhb-ukrayini>

219. A New Space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union. Study Intended for the Ministers Responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005.

220. Award-winning community policing strategies. URL. <https://ric-zai-inc.com/Publications/cops-w0451-pub.pdf>

221. City of London Police. 2018.

222. Dialogue Police. Experiences, observations and opportunities April RPS Rapport 2010:4. URL.: <http://www.polisen.se>

223. Interpol. 2018. URL: <https://www.interpol.int/Member-countries/Europe/United-Kingdom>

224. Police. 2018. URL: <https://www.britannica.com/topic/police>

225. Scotland-Yard. 2018. URL: <https://www.britannica.com/topic/Scotland-Yard>

226. The Swedish Police – an intrpduction. Swedish national police board. 108 s.

ДОДАТКИ

Додаток А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

1. Соловей О.М. Адміністративно-правовий статус штабів ОВС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. Вип. 34. Ч. 2. Т. 2. С. 184–189.
2. Соловей О.М. Форми і методи адміністративної діяльності штабів органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 6–2. Т. 2. С. 112–117.
3. Соловей А.Н. Содержание административно-правового регулирования штабной деятельности в органах внутренних дел Украины. *Право и политика*. 2017. № 3. С. 51–56. (Кыргызская Республика).
4. Соловей О.М. Адміністративні процедури в адміністративно-правовому регулюванні штабної діяльності в органах внутрішніх справ України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. Вип. 43. Т. 4. С. 111–115.
5. Соловей А.Н. Принципы административно-правового регулирования штабной деятельности в органах внутренних дел Украины. *Право и закон*. 2018. № 2. С. 30–34. (Кыргызская Республика)
6. Соловей О.М. Штабна діяльність органів внутрішніх справ України як об'єкт адміністративно-правових відносин. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2018. № 4. С. 103–114.
7. Соловей О.М. Відповідальність штабних підрозділів органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. С. 178–182.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Соловей О.М. Історичний ракурс виникнення штабів в органах внутрішніх справ. *Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 11–12 груд. 2015 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2015. С. 114–118.

9. Соловей О. Нормативно-правові засади діяльності штабних підрозділів ОВС. *Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 13–14 трав. 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 82–86.

10. Соловей О.М. Удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання штабної діяльності. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 120–123.

Соціологічне опитування

БЛАНК

соціологічного опитування громадян з питань діяльності

МВС України та Національної поліції

Шановний респонденте!

Вашій увазі надається бланк соціологічного опитування щодо проблем роботи МВС України та Національної поліції. Опитування є анонімним, відповідно просимо Вас надати правдиві відповіді. На кожне питання треба надати однозначну відповідь «Так» або «Ні» в графі навпроти шляхом постановки позначки (наприклад, «+» або «-»). Якщо однозначної відповіді немає, питання пропускається.

Результати Вашої активної громадянської позиції будуть використані для розроблення рекомендацій стосовно вдосконалення роботи органів внутрішніх справ України.

Дякуємо Вам за участь!

Таблиця 1

Чи довіряєте Ви роботі МВС?	
ТАК	НІ
Чи довіряєте роботі Національної поліції ?	
ТАК	НІ
На Вашу думку, чи потрібно відновити штаби в органах внутрішніх справ України?	
ТАК	НІ
На Вашу думку, чи потрібно створити при МВС України Головний штаб?	
ТАК	НІ

Результати
соціологічного опитування громадян з питань діяльності
МВС України та Національної поліції

Вибірковим анкетуванням у 2 етапи було опитано 735 респондентів. Час проведення анкетування – перше півріччя 2017 року, друге півріччя 2018 року

Таблиця 2

Чи довіряєте Ви роботі МВС?	
ТАК	НІ
339 осіб, або 46 %	396 осіб, або 53,9 %
Чи довіряєте роботі Національної поліції?	
ТАК	НІ
309 осіб, або 42 %	426 осіб, або 57,9%
На Вашу думку, чи потрібно відновити штаби в органах внутрішніх справ України?	
ТАК	НІ
522 особи, або 71%	213 осіб, або 28,9 %
На Вашу думку, чи потрібно створити при МВС України Головний штаб?	
ТАК	НІ
449 осіб, або 61%	286 осіб, або 38,9%

Проект

ЗАКОНУ УКРАЇНИ**«Про внесення змін до Закону України про «Національну поліцію України»****Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:**

Внести до пункту 2 статті 13:

До складу апарату центрального органу управління поліції входить Штаб поліції та інші організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань.

пункт 3 статті 13 викласти в такій редакції:

У складі поліції функціонують:

- 1) штабні підрозділи;
- 2) кримінальна поліція;
- 3) патрульна поліція;
- 4) органи досудового розслідування;
- 5) поліція охорони;
- 6) спеціальна поліція;
- 7) поліція особливого призначення»

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

Голова**Верховної Ради України****А.В. ПАРУБІЙ**

Проект

ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«Про внесення змін до Закону України про «Національну поліцію
України»

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

Внести до Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» зміни, а саме доповнити його статтею 14-1 «Штаб поліції»,

виклавши її в такій редакції:

1. Штаб поліції – структурний підрозділ центрального органу управління поліції, який підпорядкований Генеральному штабу органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.
2. Штатний розпис Штабу поліції затверджує керівник поліції.
3. Кошторис Штабу поліції затверджує керівник поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

Голова

Верховної Ради України

А.В. ПАРУБІЙ

ЗАТВЕРДЖУЮ

Начальник управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування
Головного управління національної поліції в Херсонській області
полковник поліції

Р.М. Кутасов

« 6 » № вересня 2018 року

АКТ

**упровадження результатів дисертаційного дослідження
на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
Солов'я Олексія Миколайовича з теми «Адміністративно-правове
регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України»
у практичну діяльність ГУНП в Херсонській області**

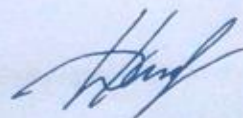
Комісією у складі заступника начальника УОАЗОР ГУНП в Херсонській області підполковника поліції Дегтерьова К.Є. та начальника інспекторського відділу УОАЗОР ГУНП в Херсонській області підполковника поліції Лисенка Д.В. було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження з теми «Адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України» Солов'я Олексія Миколайовича. Під час обговорення наданих матеріалів комісією було констатовано, що окремі положення вказаного вище дослідження було використано в розробленні методичних рекомендацій щодо вжиття організаційно-правових заходів з метою кращого забезпечення та організації роботи штабної діяльності в Херсонській області.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження з теми «Адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України» Солов'я Олексія Миколайовича вважати впровадженими у практичну діяльність Головного управління Національної поліції в Херсонській області.

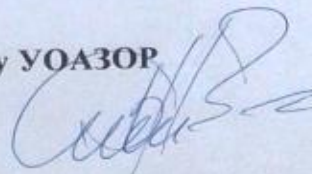
Члени комісії:

**Заступник начальника УОАЗОР
ГУНП в Херсонській області
підполковник поліції**



К.Є. Дегтерьов

**Начальник інспекторського відділу УОАЗОР
ГУНП в Херсонській області
підполковник поліції**



Д.В. Лисенко

ЗАТВЕРДЖУЮ
 Перший проректор Одеського
 державного університету
 внутрішніх справ України
П.В. Берназ
 2018 року



АКТ

**упровадження результатів дисертаційного дослідження
 на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
 Солов'я Олексія Миколайовича на тему «Адміністративно-правове
 регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України»
 у навчальний процес ОДУВС**

Комісією університету було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження Солов'я Олексія Миколайовича на тему «Адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України». Під час обговорення наданих матеріалів комісією було констатовано, що окремі положення дослідження було використано в розробленні лекційних курсів з дисциплін «Актуальні проблеми теорії адміністративного права» та «Актуальні проблеми адміністративної діяльності», при підготовці відповідних навчальних і методичних посібників.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України» Солов'я Олексія Миколайовича слід вважати впровадженими в навчальний процес ОДУВС.

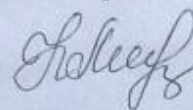
Члени комісії:

**Завідувач кафедри адміністративного права
 та адміністративного процесу
 кандидат юридичних наук**



В.В. Бондар

**Старший викладач кафедри адміністративного права
 та адміністративного процесу
 кандидат юридичних наук**



Н.Л. Шевченко

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Науково-дослідного
інституту
публічного права,
доктор юридичних наук, професор

В.В. Галуцько

« 3 » вересня 2018р.

А К Т

впровадження результатів дисертаційного дослідження
Солов'я Олексія Миколайовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання штабної
діяльності в органах внутрішніх справ України»
на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук у науково-дослідну
діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісією Інституту було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України» Солов'я Олексія Миколайовича. Під час обговорення наданих матеріалів щодо використання їх у науково-дослідній діяльності комісією було констатовано, що окремі положення вказаного вище дослідження використовуються у науково-дослідній діяльності Науково-дослідного інституту публічного права, а саме для подальшого теоретичного розвитку адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України.

Отримані в результаті ґрунтовного усебічного аналізу проблем адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України висновки є достатньо аргументованими, мають важливе теоретико-правове значення для подальшого розвитку науки адміністративного права та використовуються Інститутом в межах реалізації теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України» Солов'я Олексія Миколайовича вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на подальший розвиток науки адміністративного права та удосконалення законодавства у цій сфері.

Члени комісії:

завідувач відділу
науково-правових експертиз
та законопроектних робіт,
кандидат юридичних наук

науковий співробітник
відділу науково-правових експертиз
та законопроектних робіт

К. М. Куркова

І.О. Глобенко