

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ
СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

На правах рукопису

СУББОТ АНАТОЛІЙ ІВАНОВИЧ
УДК –351.74(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ
ОРГАНІВ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Науковий консультант -
Білоус Віктор Тарасович,
доктор юридичних наук,
професор,
заслужений юрист України

Ірпінь-2013

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ I. МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАКСИЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ	20
1.1. Онтологія та гносеологія безпеки. Місце адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів в системі забезпечення безпеки особи	20
1.2. Особливості становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів.....	45
1.3. Адміністративно-правовий аспект забезпечення управління особистої безпеки працівників правоохоронних органів.....	89
ВИСНОКИ ДО РОЗДІЛУ I.....	110
РОЗДІЛ II ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК СУБЕКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ.....	121
2.1. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів.....	121
2.2. Державні органи як суб'єкти адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів	133
2.3. Особливості правового регулювання адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів.....	155
2.4. Негативні явища, що впливають на безпечну діяльність працівників правоохоронних органів	171
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ II.....	185
РОЗДІЛ III. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ	200
3.1. Сучасні підходи до вирішення проблем забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів	200

3.2. Особливості управління особовим складом як базис забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів.....	223
3.3. Дисципліна працівників правоохоронних органів як основа забезпечення особистої безпеки	241
3.4. Професіоналізм працівників правоохоронних органів – засада забезпечення особистої безпеки	256
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ III.....	262

РОЗДІЛ IV. ЗАСОБИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ.....274

4.1. Соціальні засоби адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів.....	274
4.2. Правові засоби адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів	298
4.3. Економічні засоби адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів.....	311
4.4. Припинювальні засоби як небезпека особистої безпеки працівників правоохоронних органів	329
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ IV.....	346

РОЗДІЛ V. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ З УРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ.....359

5.1. Проблеми ефективності адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів	359
5.2. Проблеми професійної підтримки та допомоги працівникам правоохоронних органів.....	381
5.3. Удосконалення системи адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів в умовах сучасних трансформаційних процесів	403
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ V.....	420

ВИСНОВКИ.....	432

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	440

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	441

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасний курс на зміцнення державності в Україні, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя, залишається одним із головних напрямів державотворення, який повинен базуватись на зміцненні гарантії прав людини і громадянина з одночасним визначенням курсу на безпечний розвиток нації та протидії загрозам життю та здоров'ю її громадян.

Конституцією України (ст. 3) зазначено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю».

Прагнення української держави стати повноправним членом Європейського Співтовариства спрямована на удосконалення діяльності правоохоронних органів з метою першочергової реалізації національних конституційних норм щодо забезпечення належної безпеки громадян. Не меншої актуальності набувають проблеми, пов'язані із захистом життя і здоров'я правоохоронців (law enforcement's health), які постійно піддаються впливу низки небезпечних факторів при виконанні завдань боротьби із злочинністю.

За роки незалежності Україною було прийнято низку законів, зокрема «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про державну податкову службу в Україні», «Про Службу безпеки», «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про національну безпеку» та інші, що створило певну систему заходів удосконалення правового забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників при виконанні службових обов'язків.

В той же час, проблема захищеності правоохоронців залишається до кінця не вирішеною, про що свідчать факти загибелі і поранення працівників при припиненні злочинності, яких неможливо виправдати тільки

озброєністю злочинців, адже треба враховувати їх кращу організацію управління, корумпованість, технічне та фінансове забезпечення. Потрібна розробка основних напрямів удосконалення правового забезпечення належної безпеки працівників правоохоронних органів на основі концептуального застосування наукових підходів до вирішення зазначеної проблеми, особливо визначення теоретико-правових потреб, наприклад місця та сутності категорії «безпека», «security», «safety» в процесі реалізації закріпленої законом компетенції правоохоронців.

Ступінь поширеності небезпечних подій і ситуацій, в тій чи іншій мірі, відображається в повсякденній діяльності правоохоронних органів, тим самим визначаючи особливості її функціонування, що потребує нормалізації всіх сфер життя суспільства шляхом підтримання надійного громадського порядку й громадської безпеки, з обов'язковим підвищенням рівня професіоналізму та ефективності залучених сил та засобів правоохоронних органів.

Потрібен ретельний аналіз та врахування людського фактора (human factor), як головного чинника в досягненні успіху в правоохоронній діяльності, який є елементом сучасного підходу управлінської науки до проведення політики безпеки, що визначає нову роль правоохоронця не тільки як суб'єкта забезпечення безпеки, а й як суб'єкта, що потребує захисту. Це положення дає розуміння того, що від правоохоронця вирішальною мірою залежить забезпечення безпеки всіх, а особиста безпека правоохоронця, в тому числі, є складовою безпеки суспільства й держави. Наукові підходи щодо правового забезпечення прав людини, громадянина на безпеку ще не повною мірою використовуються як в зарубіжній, так і у вітчизняній практиці, враховуючи, що розв'язання проблем «захищеності» працівників правоохоронних органів тільки позитивно впливатимете на стан національної безпеки суспільства в цілому.

В контексті дослідження питання загрози, яка виникає в процесі виконання службових обов'язків в екстремальних умовах та враховуючи той

факт, що працівники правоохоронних органів не завжди мають належну фізичну, правову, психологічну, теоретичну та практичну підготовку – вони часто піддаються негативному впливу. Це призводить до того, що в кінцевому результаті виникає не тільки професійна деформація кожного з них, а й реальна загроза їх здоров'ю та життю.

Проте, окрім небезпечного впливу на життя та здоров'я, низького професіоналізму правоохоронців, іншою, не менш важливою умовою їх особистої безпеки є соціальний та правовий захист (legal and social protection). Він зумовлений рядом обставин, ключовим з яких є – забезпечення та підтримка належного прожиткового рівня працівників правоохоронних органів як у процесі здійснення службової діяльності, так і після виходу на пенсійне забезпечення.

Стан безпеки діяльності працівників правоохоронних систем останнім часом є однією з гострих проблем, яка вимагає постійного аналізу з позиції наукової доктрини, так і правової сторони. Більш того, забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів – є проблемою комплексною, вирішення якої потребує застосування низки адміністративно-правових засобів, спрямованих на зниження рівня факторів, що негативно впливають на стан захищеності кожного правоохоронця.

Враховуючи сучасні тенденції та напрями дослідження даної проблематики, на наукову позицію автора вплинули праці науковців у галузі загальної теорії права, адміністративного права та управління, а саме: В.Б.Авер'янова, О.Ф.Андрійко, С.С. Алексєєва, Ю.В.Арустамова, О.М.Баймуратова, Ю.П.Битяка, Д.Н.Бахраха, В.Т.Білоуса, В.І.Борисова, Н.М.Бортник, С.П.Бочарової, Л.К.Воронової, Ю.І.Дьойоміна, І.П.Голосніченка, С.М.Гусарова, О.М.Гончаренка, Р.А.Калюжного, С.В.Ківалова, А.Е.Козлова, С.А.Комарова, М.В. Корнієнко, В.К.Колпакова, О.В.Копана, В.В.Копейчикова, О.Л.Копиленка, В.М.Корельського, В.В.Крутова, О.В.Кузьменко, В.В.Лазарева, С.Л.Лисенкова, В.А.Ліпкана, Е.А.Лукашової, Д.М.Лук'янця, П.В.Мельника, А.В.Малько, М.Н.Марченко,

М.І.Матузова, О.В.Негодченка, Н.Р.Нижник, В.Д.Перевалова, А.М.Подоляки, О.В.Петришина, В.Ф.Погорілка, Т.О.Проценка, А.В.Полякова, В.П.Петкова, П.М.Рабіновича, О.П.Рябченко, М.П.Стрельбицького, В.М.Сирого, О.Ф.Скакуна, В.О.Соболева, В.Д.Ткаченка, М.В.Цвіка, В.К.Шкарупи, О.М.Юрченко, О.Н.Ярмиша.

Не менш важливими для формування позиції автора в процесі розробки даної проблематики стали теоретичні та практичні висновки фахівців у сфері управлінської та адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів: В.Г.Андросюка, В.С.Венедиктова, В.П.Бакуменка, С.А. Бублика, О.М.Бандурки, В.І.Барка, В.Безчастного, М.Б.Бойчука, Х.З.Босака, А.В.Губанова, Н.А.Дубіної, А.Н.Дугина, В.К.Колпакова, Л.С.Криворученка, А.Т.Козмюка, А.Я.Малигіна, І.Ф.Колонтаєвської, Н.П.Матюхіної, М.І.Мельника, П.П.Михайленка, І.І.Мушкета, П.В.Нелезіна, Л.В.Ортинського, І.В.Пахаря, , В.М.Скрипнюка, С.В.Шестакова, С.В. Петкова та інших.

Крім того, основу досліджень склали висновки вчених щодо захисту особи, в тому числі, співробітників правоохоронних систем від негативних зовнішніх проявів. А саме ними є праці: М.Д.Бойка, А.В.Буданова, О.А.Белькова, В.П.Васьковської, В.В.Волошина, Г.Гребенькова, Т.З.Герасиміва, В.Гвоздецького, А.І.Годяка, А.М.Гумина, В.О.Заросила, М.С.Ільїнського, Ю.В.Корнєєва, К.Ю.Мельника, А.І.Папкіна, С.Д.Прощук, А.Д.Сафронова, Л.А.Саприкіної.

Вважаємо за доцільне підкреслити, що особливе місце в системі розробки предмету нашого дослідження належить працям вчених Матюхіної Н.П., якою було здійснено спробу розробки механізму забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу органів Внутрішніх справ та Синявської О.Ю., яка комплексно розкрила правовий та соціальний захист безпосередньо персоналу органів Внутрішніх справ.

Автором також було проаналізовано ідеї та положення щодо досліджуваного напрямку серед вчених зарубіжних країн: М.Вебера, А.Дагості, В.Лоу, С.Мауро, С.Партіка, А.Форза та ін.

Однак, комплексного дослідження організаційного та правового забезпечення безпеки діяльності працівників правоохоронних органів на монографічному рівні не здійснювалось.

Важливість виникнення названих проблем викликано нагальною потребою розробки належного наукового підґрунтя для створення якісної нормативно-правової бази по забезпеченню безпеки працівників правоохоронних органів в кінцевому підсумку і обумовлює актуальність теми даного дисертаційного дослідження.

Наукові праці та дослідження вітчизняних і зарубіжних вчених стали основою теоретичних положень щодо встановлення історичних чинників в процесі становлення та розвитку правоохоронної системи та дали змогу проаналізувати сучасний стан та перспективи реформування безпеки правоохоронних органів; створили передумови щодо визначення сучасних проблем забезпечення безпеки правоохоронців у вітчизняній практиці та закордоном.

Нормативною базою роботи є законодавство, відомчі нормативні акти МВС, СБУ, Міністерства доходів та зборів України (ДПС), прокуратури, які визначають загальний адміністративно-правовий аспект забезпечення безпеки правоохоронців, а також законодавство Російської Федерації, Сполучених Штатів Америки, Чеської Республіки, Французької Республіки та інших держав Європейської Співдружності. Крім того, автором, з метою отримання аналітичних висновків, було досліджено низку нормативних джерел колишнього СРСР з питань організації діяльності правоохоронних органів та безпеки їх працівників. Емпіричною базою стали відомчі статистичні дані щодо травмування та загибелі працівників під час виконання службових обов'язків, а також результати анкетування і

опитування працівників правоохоронних органів з питань їх правової захищеності при виконанні службових обов'язків.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Стратегії Національної безпеки України (затвердженої Указом Президента України від 12.02.2007р. №105/2007); Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015р. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.09.2011р. №1911), Пріоритетних напрямів дисертаційних досліджень МВС України, що потребують першочергового розроблення та впровадження у практичну діяльність ОВС на період 2010-2014 рр. (наказ МВС України від 29.07.2010р. №347); планів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт НАВСУ на 2010-2012 рр. Дисертаційне дослідження було виконано у зв'язку із розробкою кафедральної теми «Проблеми професійної діяльності та безпеки співробітників ДПС України» (№ держ. реєстрації - 01080004234). Термін виконання: 2008-2013 рр. Результати дисертаційної розробки пов'язані із організаційними, практичними та правозастосовними заходами забезпечення безпеки правоохоронних систем з метою гармонізації національної системи до кращих європейських та світових стандартів.

Мета і завдання дослідження. Мета і завдання дослідження полягає в дослідженні теоретико-метологічних та праксеологічних засад формування концепції адміністративно-правових гарантій особистої безпеки працівників правоохоронних органів, удосконаленні положень чинного законодавства України з цих питань із урахуванням міжнародного досвіду, що зумовило постановку та розв'язання таких завдань:

- визначити метологічні та праксеологічні засади формування концепції адміністративно-правових основ особистої безпеки працівників правоохоронних органів;
- вивчити стан законодавчого забезпечення функціонування інституту особистої безпеки працівників правоохоронних органів;

- провести аналіз змісту та поняття «адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів» в процесі реалізації їх прав та функціональних обов'язків;
- здійснити структурно-функціональний аналіз службових відносин працівників правоохоронних органів на предмет встановлення джерел виникнення соціально-конфліктних ситуацій, які посягають на особисту безпеку працівників правоохоронних органів;
- вивчити світовий досвід та сучасні підходи інших країн щодо вирішення інших проблем організаційних та правових гарантій особистої безпеки працівників правоохоронних органів;
- визначити проблеми щодо недотримання дисципліни працівників правоохоронних органів та вплив цього фактору на їх особисту безпеку;
- здійснити аналіз і визначити причинно-наслідковий зв'язок рівня професіоналізму працівників правоохоронних органів як фактору впливу на особисту безпеку вказаної категорії працівників;
- провести аналіз рівня фінансових гарантій діяльності правоохоронних органів як одного із елементів забезпечення особистої безпеки їх працівників;
- визначити концептуальні напрями удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів в умовах сучасних трансформаційних процесів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини та фактори пов'язані із службовою діяльністю працівників правоохоронних органів, що відтворюють ризики та загрози особистої безпеки їх працівників.

Предметом дослідження є теоретико-методологічні та праксеологічні засади забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів.

Методи дослідження. Методологією дослідження є комплекс наукових методів, обраних з урахуванням поставленої мети та завдань дослідження. Ґрунтуючись на ґносеологічному та праксеологічному підході,

у роботі вивчався вітчизняний та зарубіжний досвід правової та управлінської науки. В основу дисертаційного дослідження покладено комплекс загальнонаукових і спеціальних методологічних принципів пізнання соціально-правових явищ. Базовим є онтологічний та діалектичний метод, які визначають взаємозв'язок усіх суспільних відносин щодо категорії «безпека» та взаємообумовлюють усі соціальні процеси та явища.

Методологічною основою дисертаційного дослідження стали наукові методи: історико-порівняльний, емпіричний, порівняльно-правовий, формально-догматичний, системно-структурний, метод логічного умовиводу, метод наукового тлумачення.

Так, за допомогою формально-догматичного методу досліджується правова сутність відносин з приводу забезпечення безпеки, визначено особливості реалізації норм щодо забезпечення безпеки правоохоронців (підрозділ 2.3.).

Використовуючи історико-порівняльний метод наукового дослідження автор здійснив огляд та вивчення особливостей забезпечення безпеки в ключових історичних періодах (підрозділ 1.2.).

Застосовуючі порівняльно-правовий метод здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів на різних етапах розвитку державності з врахуванням міжнародного досвіду (підрозділ 1.2, 5.2).

На основі емпіричного методу визначаються негативні явища та прояви, що впливають на безпечну діяльність правоохоронців; аналізуються сучасні підходи щодо визначення проблем безпеки правоохоронних систем та їх працівників; визначається сутність дотримання дисципліни особовим складом правоохоронних систем; вивчається адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення безпеки правоохоронної діяльності в Україні; характеризується правовий та соціальний захист правоохоронців (підрозділ 2.4.).

Застосування методу логічного умовиводу сприяло формулюванню «адміністративно-правового аспекту» забезпечення організації управління безпекою у сфері професійної діяльності; дозволило розробити шляхи удосконалення системи забезпечення безпеки правоохоронців з урахуванням сучасних трансформаційних процесів (підрозділи 3.3., 3.4.).

Реалізація системно-структурного методу дозволила визначити складові рівнів забезпечення особистої безпеки; обґрунтувати самостійність інституту безпеки в процесі в системі сучасних правових відносин. На базі використання порівняльно-правового методу вдалося здійснити структурований порівняльний аналіз процесу фінансового забезпечення правоохоронної мережі на основі законодавства кількох держав (розділ 4).

Застосування методу наукового тлумачення дозволило здійснити аналіз законодавства, що регулює соціальний та правовий захист працівників правоохоронних органів (підрозділ 3.2.).

Теоретичні висновки дисертації ґрунтуються на наукових напрацюваннях з теорії державного управління, адміністративного, фінансового права та права соціального забезпечення.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що в роботі здійснено теоретичне осмислення адміністративно-правових засобів забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів; проведено комплексний аналіз соціального та правового захисту правоохоронців і реалізації правових норм щодо реформування інституту безпеки правоохоронних органів загалом; здійснено порівняльний аналіз особливостей ресурсного забезпечення діяльності правоохоронних систем на основі законодавства декількох держав. Сукупність розроблених в дисертації ідей та положень дозволяють розглянути та поглибити розуміння сутності категорії «безпека», «захищеність» правоохоронця в процесі побудови правової та соціальної держави і входження її в інноваційний міжнародний простір, посилення боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку.

До найбільш вагомих і значущих результатів, які характеризують особистий внесок дисертанта в розробку проблеми, удосконалення адміністративно-правового забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів, належать такі:

вперше:

- визначено сутність категорії «адміністративно-правові засоби забезпечення організації управління у сфері професійної захищеності правоохоронців» шляхом аналізу адміністративно-правового законодавства щодо реалізації конституційних положень у сфері забезпечення охорони та безпеки людини і громадянина;
- запропоновано авторське визначення поняття «особистої безпеки працівника правоохоронного органу», яке полягає у комплексному та ефективному застосуванні системи заходів політичного, правового, соціального, фізичного, психологічного та фінансового змісту з метою гарантування безпечних умов для життя, здоров'я та виконання професійних обов'язків працівником правоохоронних органів з урахуванням виникнення загроз небезпеки;
- систематизовано рівні забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів в процесі застосування спеціальних засобів, вогнепальної зброї та заходів фізичного впливу опираючись на досвід роботи спеціальних підрозділів і наукову позицію вітчизняних та зарубіжних вчених;
- запропоновано на законодавчому рівні закріпити застосування зброї, спеціальних технічних засобів та прийомів самооборони на ступінь вище від проявленої загрози з метою підвищення рівня особистої безпеки працівників правоохоронних органів шляхом створення додаткових гарантій їх законної діяльності в процесі боротьби із злочинними проявами;

- запропоновано основні напрями державної політики у сфері забезпечення соціального та правового захисту правоохоронних систем;
- визначено складові елементи ефективного організаційного та правового захисту особистої безпеки працівників правоохоронних органів: правовий захист (система правових норм, яка регламентує діяльність працівників правоохоронних органів та гарантує реалізацію їх прав і законність виконання їх професійних обов'язків з метою забезпечення особистої безпеки правоохоронців), соціальний захист (сукупність державних заходів соціальної підтримки, спрямованих на підтримання належного прожиткового мінімуму працівника правоохоронного органу), фізичний захист (система заходів індивідуальної фізичної підготовки працівників правоохоронних органів, що сприяє успішному виконанню професійних завдань із мінімальним ризиком від травмувань з метою забезпечення життя та здоров'я працівників правоохоронних органів), психологічний захист (застосування системи заходів та методів психологічної допомоги та підтримки працівників правоохоронних органів від негативних явищ та проявів з метою стимулювання професійної діяльності правоохоронців та убезпечення їх від професійної деформації та емоційного вигорання, які негативно впливають на особисту безпеку працівників);
- запропоновано заходи правового та організаційного характеру по забезпеченню безпеки працівників спеціальних підрозділів, миротворців та осіб, впроваджених в злочинне середовище для виконання спеціального завдання;
- на основі аналізу чинного законодавства і міжнародних стандартів вироблено елементи підходу до фінансового забезпечення професійної діяльності правоохоронців, який полягає у диференціації розрахунків щодо забезпечення фінансовими ресурсами працівників правоохоронних органів в залежності від факторів зовнішніх загроз;

- обґрунтовано доцільність врахування при забезпеченні особистої безпеки працівників правоохоронних органів корупційного впливу та розроблення законодавчого механізму посилення відповідальності осіб, які провокують вчинення корупційного правопорушення безпосередньо працівників правоохоронних органів.

удосконалено:

- сутність категорії «безпека» з позиції онтологічного та гносеологічного підходу та поняття «забезпечення безпечної діяльності» під кутом впливу організаційно-правових засобів;
- критерії оцінювання рівня небезпеки в різних екстремальних ситуаціях, до яких віднесено стан забезпечення охорони громадського порядку та безпеки громадян, їх надійний захист прав та інтересів;
- розроблено елементи наукового підходу до організації управління особовим складом правоохоронців для забезпечення належної дисципліни в правоохоронних органах та встановлено її взаємозв'язок із особистою захищеністю правоохоронця;
- виділено складові елементи ефективного захисту особистої безпеки працівників правоохоронних органів та сформульовано проблеми професійної підтримки і допомоги персоналу правоохоронних структур;
- визначено особливу роль керівника підрозділу щодо забезпечення особистої підтримки кожного співробітника в процесі виконання службових завдань, пов'язаних із загрозою їх безпеці;
- підходи щодо визначення ризику особистій небезпеці життю та здоров'ю працівника правоохоронного органу під час виконання ним службових обов'язків;
- концептуальні засади управління громадською безпекою під час проведення спортивно-масових заходів в умовах підвищеного емоційного впливу;

- порядок визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення громадського порядку та безпеки в Україні з урахуванням трансформаційних процесів чинного законодавства;
- підходи щодо заходів профілактики від негативних явищ та проявів (зокрема із «професійною деформацією», «емоційним вигорянням»), що впливають на безпечну діяльність працівників правоохоронних органів;
- організаційні та теоретичні підходи до визначення проблем адміністративно-правових засобів щодо забезпечення безпеки працівників та вирішення їх шляхом компонування концептуальних принципів адміністративного права та основ управлінської науки;
- підходи по удосконаленню системи законодавчого механізму правового та соціального захисту правоохоронців як представників влади та реалізаторів завдань і функцій держави.

дістало подальшого розвитку:

- виокремлення суттєвих особливостей щодо забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів в умовах охорони громадського порядку, а особливо в процесі боротьби із злочинністю;
- розробка наукової організації управління особовим складом правоохоронців в умовах демократичних та соціальних перетворень в загальній теорії управління та менеджменту;
- наукова позиція щодо дотримання дисципліни та вироблення професіональних якостей правоохоронців, які перебувають під постійним інформаційним впливом (дискредитація правоохоронних органів та їх працівників, постійного приниження дій правоохоронних органів та їх працівників);
- правові, психологічні, та педагогічні підходи щодо забезпечення фізичного та психологічного здоров'я правоохоронців та вироблення в

них стійкої моральної установки в умовах деструкції культури нації, знецінення моральних принципів;

- вирішення проблем відповідності трудових умов праці працівників правоохоронних мілітаризованих служб міжнародним правилам і стандартам з метою високої ефективності виконання покладених на них обов'язків у сфері реалізації правоохоронної політики адміністрування суспільних відносин;
- розроблення пропозицій до законодавчих актів з питань забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів.

Практичне значення отриманих результатів.

Дисертаційне дослідження має теоретичне та практичне значення, більшість сформульованих у ньому теоретичних положень, висновків і пропозицій використані у різних сферах діяльності, зокрема:

у науково-дослідницькій сфері – як система висновків для проведення подальших наукових досліджень особливостей забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів України (Акт впровадження в ДНДІ МВС України № 131 від 13.12.2012р.);

у навчальному процесі – під час викладення як загальних дисциплін щодо публічної (адміністративної) діяльності правоохоронних органів, так і спеціальних навчальних теоретико-практичних курсів у сфері підготовки майбутніх мілітаризованих державних службовців: «Охорона праці в правоохоронних органах», «Особиста безпека правоохоронців», «Оперативно-розшукова діяльність», «Спеціальна фізична підготовка», «Вогнева підготовка», «Тактика поведінки із вогнепальною зброєю» (Акт впровадження № 03-28/09-12 від 12.09.2012р.);

у правотворчому процесі – для удосконалення адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення громадського порядку та безпеки; для удосконалення системи діючого законодавства, що забезпечує соціальний та правовий захист працівників правоохоронних систем (Довідка

Комітету ВРУ з питань боротьби із організованою злочинністю і корупцією №04-12/11-989 від 15.04.2013р.);

у правозастосовній діяльності – використання отриманих результатів дозволить удосконалити механізм правового регулювання організаційно-правових засобів забезпечення безпеки правоохоронців (Акт впровадження в НСК «Олімпіцький» № 02-11-12 від 21.11.2012 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконане автором самостійно з використанням останніх досягнень управлінської науки, адміністративного права, інформаційного права та організації безпеки життєдіяльності людини. Всі сформульовані в ньому положення, висновки та пропозиції обґрунтовані на основі особистих досліджень автора. У дисертації ідеї, доробки, які належать співавторам Гусарову С. М., Жарову А.І., Корнєєву Ю.В., Козак Л.С., Мартинюк А.М., Махинічу Ю.С. не використовувалися.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Результати дослідження використовувалися при підготовці лекцій, навчально-методичних розробок, проведенні різних видів занять з курсантами, студентами та слухачами курсів підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів.

Основні результати дисертаційного дослідження оприлюднені в доповідях та виступах дисертанта, які отримали підтримку громадськості й опубліковані в матеріалах міжнародних, всеукраїнських наукових та науково-практичних конференцій, семінарів, засідань круглого столу тощо, зокрема: «Забезпечення особистої безпеки працівників податкової міліції» (1 листопада 2001 р., м. Ірпінь); «Мораль та культура спілкування – важливий фактор захисту особи працівника податкової міліції» (17-18 квітня 2002р., м. Київ); «Тіньова економіка, як важливий фактор впливу на економічну безпеку держави» (11 квітня 2003 р., м. Донецьк); «Забезпечення громадської та інформаційної безпеки – правовий аспект» (7-9 листопада 2005 р., м. Полтава); «Формування у курсантів правоохоронців політики

безпеки та дій у стані необхідної оборони» (6 червня 2008р., м. Ірпінь); «Правове забезпечення соціального захисту в Україні в умовах Європейської інтеграції» (18-19 травня 2010р., м. Ірпінь); «Соціальна справедливість і гуманність як основні принципи соціальної захищеності особистості співробітника податкової міліції ДПС України в умовах глобальної кризи» (27-28 травня 2010р., м. Ірпінь); «Обмеження прав працівників міліції на свободу мирних зібрань та об'єднань в нормах конвенцій і національному законодавстві України» (8 грудня 2010 р., м. Донецьк); «Систематизація нормативно-правового забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників» (26 квітня 2012 р., м. Київ); «Визначення правового статусу податкової міліції в системі правоохоронних органів України» (26 квітня 2012 р., м. Київ); «Особиста безпека працівників підрозділів податкової міліції в контексті Податкового кодексу України» (22 листопада 2012 р., м. Київ).

Публікації. За результатами дисертаційного дослідження опубліковано монографію, 24 наукові статті у фахових виданнях, 3 навчальних посібники, та 10 доповідей (виступів).

Структура та обсяг дисертації відповідає предмету, меті, завданням та методології дослідження теми. Дисертаційна робота складається із вступу, 5 розділів, які містять 18 підрозділів, висновків до кожного підрозділу, загального висновку та списків використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 497 сторінок, з них основний текст дисертації 437 сторінок, на сторінках розміщено список використаних джерел, що складається із 485 найменувань.

РОЗДІЛ І.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАКСИЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

1.1. Онтологія та гносеологія безпеки. Місце адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів в системі забезпечення безпеки особи.

Сучасний стан розвитку суспільства вимагає докорінно нових поглядів на поняття «безпека». Така необхідність диктується постійними змінами як в середині країни так і в усьому світі, адже навколишнє середовище завжди характеризувалося наявністю певних небезпечних, для життя пересічної людини, факторів. Саме людина – точка відліку різних соціальних систем, що має принципову цінність і значимість. Вихідним ланцюгом змісту безпеки ми визначаємо сутність життєво важливих, законних інтересів приватних інтересів, потреб, цінностей, ідеалів, загроз, небезпек. Безпека людини по праву належить до вищих цінностей, визначених головним моральним та ідеалістичним Законом – Біблією.

Наукові праці та дослідження вітчизняних і зарубіжних вчених стали основою теоретичних положень щодо встановлення історичних чинників в процесі становлення та розвитку правоохоронної системи; вони дали змогу проаналізувати сучасний стан та перспективи реформування безпеки правоохоронних органів; створили передумови щодо визначення сучасних проблем забезпечення безпеки правоохоронців на теренах вітчизняної практики та міжнародній арені.

Досліджуючи питання забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів України доцільно було б зазначити, що визначення поняття «безпека» має дуже давній історичний шлях до набуття ним на сьогодні існуючої інтерпретації в тому, розумінні, як вона існує та закріплюється в нормативній базі країни.

Проте, ще з давніх часів філософи-науковці досліджували питання цілеспрямованого, всебічного пізнання сутності особи, так званої гносеології особистості, як індивіда, а також роль дії основних, факторів, чинників, які мають вплив на зміну, формування та створення фізичних, психологічних відмінностей одного індивіда від іншого. До числа таких факторів в XVIII столітті німецький філософ Рене Декарт, критикуючи існуюче пізнання про людину відніс наступні: соціально-політичний; морально-емоційний; естетико-правовий; фізичний.

Антологічна природа безпеки сьогодення на жаль, як зазначає В. А. Мендраль визначається новими загрозами, небезпеками, ризиками й викликами безпеці людині, суспільству та державі. Внутрішня сутність цих понять обґрунтовується необхідністю напрацювання модерних концептуальних підходів у галузі безпеки та зміни існуючих парадигм. **[В. А. Мендраль. Національна безпека: пошук нових підходів : Збірник праць // Мендраль В. А. – К. : Науковий вісник. – 2004 р. – 458 с.]**

Наукові розробки сучасності вказують на те, що у вітчизняній науці та наукових розробках ближнього зарубіжжя щодо цілості розуміння онтологічного змісту поняття сутності людини, а також механізму зовнішнього впливу на неї майже не згадується забезпечення безпеки особистості. **[Застело О. О. Психологія безпеки людини / Наук. посібник // О. О. Застело. – 2000. – 384 с.]**

За допомогою історико-порівняльного метода пізнання в своєму дослідженні ми пропонуємо проаналізувати роль, місце і функціональне значення проблеми забезпечення безпеки в суспільстві і державі, їх взаємодія з соціально-економічними, морально-етичними, етичними, державно-правовими інститутами.

Насамперед зазначимо, що гносеологія (грец. - знання, пізнання + логія) - теорія пізнання, розділ філософії, що вивчає джерела, форми і методи наукового пізнання, умови його істинності, здатності людини пізнавати

дійсність. [Словник іноземних слів. Тринадцятий вид., Стереотип. М.: Рус. яз., 1986. С. 136].

В свою чергу, визначення поняття онтологія являє собою вчення про буття, розділ філософії, у якому з'ясовуються фундаментальні проблеми існування, розвитку сутнісного, найважливішого. Поняття «онтологія» не має однозначного тлумачення у філософії [Анатомия мировой философии, т. 1, часть 1, М., 1969, стор. 441.].

Забезпечення безпеки (національної, громадської, інформаційної, правової, соціальної, фізичної, психологічної і т.п. її видів) представляє одну з найскладніших теоретико-прикладних проблем, яка по своїй суті носить глобальний та всеохоплюючий характер і є в рівній мірі актуальною для окремої людини, держави і світового співтовариства в цілому.

Складнозбудований характер проблеми забезпечення безпеки проявляється в різних за змістом понятійних категоріях, розробка яких передбачає як диференційований, так і інтеграційний підходи на основі використання комплексних даних філософії, права, історії, соціології та інших галузей наукового знання як теоретико-методологічної основи пізнання. [Васильєв А.І. Система національної безпеки Російської Федерації (конституційно-правовий аналіз): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1999. С. 34].

Саме тому у вивченні проблеми забезпечення безпеки досить важливий гносеологічний та онтологічний аспекти, в рамках яких можливо здійснити інтерпретацію поняття безпеки в якості загальнонаукової категорії на основі історіографічного підходу до аналізу основних етапів розвитку науки як такої, з одного боку, і гносеологічної та онтологічної інтерпретації даного поняття в системі наукового знання - з іншого.

Найбільш повне уявлення щодо загальнонаукового змісту поняття «безпека» можна скласти не стільки в рамках емпіричного опису і систематизації складових його елементів, скільки шляхом історико-філософського осмислення місця, ролі і значення даного поняття в науковій

картині світу. **[Васильєв А.І. Система національної безпеки Російської Федерації (конституційно-правовий аналіз): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1999. С. 34].**

Гносеологічний метод вивчення наукової картини світу дозволяє розкрити не тільки специфічну природу тієї чи іншої понятійної категорії (зокрема, поняття «безпека»), але і ті методологічні принципи його пізнання як елемента наукової картини світу, формування якої почалося в Стародавній Греції, де в VI в. до н.е. філософи Фалес, Демокріт, а потім Анаксимандр, Анаксимен і інші їхні послідовники прийшли до висновку: справжнє пізнання передбачає не міфологічне пояснення фактів, подій і явищ, а науковий їх аналіз і виведення відповідних теоретичних висновків.**[Агалабаєв М.И. Гносеологическая интерпритация понятия безопасность как общенаунойц категории / Алабаев М. И. : "Российский следователь", 2009, № 4, с. 74-87].**

На кожному історичному етапі формування наукового знання відбувалося як поглиблення власного наукового знання, так і його гносеологічна та онтологічна інтерпретація, яка в теоретико-методологічному відношенні склала загальнонаукових фон для вирішення глобальних проблем сучасності, до якої з повною підставою можна віднести і проблему забезпечення безпеки.**[Кузнєцова Н.І. Наука в її історії (методологічні проблеми). М., 1982. С. 4].**

Трактування загальнонаукової категорії «безпека» як елемента наукової картини світу виконує евристичну функцію, що виражається в гносеологічній та онтологічній інтерпретації наукового апарату філософії та конкретних галузей наукового знання, а їх взаємозв'язок проявляється через співвідношення категорій загального і приватного. **[Агалабаєв М.И. Гносеологическая интерпритация понятия безопасность как общенаунойц категории / Алабаев М. И. : "Российский следователь", 2009, № 4, с. 74-87].**

В свою чергу онтологічна інтерпретація загальнонаукового поняття «безпека» утворює теоретико-методологічну основу його пізнання і виділення ряду приватних, похідних від нього понять: національна; громадська; інформаційна; правова; фізична; соціальна та інші.

Виведення лише приватних наукових понять зв'язку з загальнонауковою категорією «безпека» містить певну логіко-формальну суперечність, оскільки опис приватного елемента без розкриття його генезису і закономірностей розвитку, тобто поза світоглядних, морально-етичних та інших пізнавальних засобів, обмежує теоретичне вивчення та практичне вирішення конкретних проблем забезпечення безпеки: запобігання катастроф, збройних конфліктів, інших кризових суспільних явищ. **[Яшин Ю.А. Захист інформації - пріоритетне завдання забезпечення громадської безпеки Російської Федерації // Системи безпеки зв'язку і телекомунікацій. 2006. № 6.]**

Гносеологічний підхід до аналізу загальнонаукової категорії «безпека» дозволяє розширити уявлення про співвідношення і єдності наук про суспільство, державу і право, взаємовпливи науки і соціально-правових цінностей, до числа основних з яких і слід віднести філософську інтерпретацію поняття «безпека», яке може бути визначено як відсутність небезпеки і наявність схоронності (надійності) протікання тих чи інших процесів безвідносно до природних або соціальних їх характеристикам: за переконанням І.П. Павлова, в стані безпеки як «живі системи, так і неживі існують як цілісні системи тільки до тих пір, поки всі складові їх елементи врівноважені між собою», що, власне, і відображає рівень забезпечення безпеки системи, що можна відобразити в такій схемі: природа - суспільство - людина.

[Бачило І.Л. Методологія вирішення правових проблем в галузі інформаційної безпеки // Інформатика та обчислювальна техніка. 2008. № 2]:

В той же час особиста професійна безпека являє собою систему правових, спеціальних захисних, тактичних, педагогічних і психологічних

заходів, що дозволяють забезпечити збереження життя, фізичного і психічного здоров'я працівників органів правопорядку за умови підтримки високого рівня ефективності професійних дій. Особиста безпека ґрунтується на достатньому рівні професійної підготовленості працівників, що припускає також володіння безпечними методами праці, сформованої особистісної установкою на виживання, психологічними якостями, що дозволяють адекватно оцінювати обстановку, приймати швидкі і правильні рішення і не втрачати самовладання в небезпечних ситуаціях.

Ярошенко І.С. в своєму дисертаційному дослідженні виокремлює основні завдання правового забезпечення професійної безпеки співробітників правоохоронних органів такі **[Ярошенко І.С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні /дис.. на здобуття наукового ступеня к.ю.н. // Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана 2007, 232 с.]**:

- розробка методів психодіагностики осіб, що мають схильність до нещасних випадків в екстремальних ситуаціях діяльності;
- дослідження психологічних причин нещасних випадків і особливостей поведінки потерпілих, складання узагальненого психовіктимологічного портрета і створення приватної теорії поведінки жертви;
- розробка методів забезпечення особистої безпеки працівників органів правопорядку в процесі виконання ними професійних обов'язків; • психологічне обґрунтування методів виховання безпечної поведінки та змісту професійно-психологічної підготовки до діяльності в небезпечних умовах;
- розробка методики експертизи причин нещасних випадків; • психокорекційна робота і надання психологічної допомоги працівникам органів правопорядку, які пережили небезпеку.

Зарубіжні та вітчизняні дослідження психології безпеки діяльності працівників органів правопорядку дозволяють скласти узагальнений

психологічний портрет загиблих. До числа основних параметрів такого портрета можна віднести:

- недостатні особистісні передумови для нормального виконання службових обов'язків: відсутність необхідних фізичних даних і професійної підготовленості, несприятливі психічні стани, перевтома, віктимні якості та ін;
 - невикористання або неправильне використання засобів особистої безпеки (бронежилет, сфера і т. п.);
 - порушення встановлених правил, особливо у відношенні арешту, затримання, обшуку, конфлікту із затриманим і т. п.;
 - переоцінка своїх можливостей у «читанні» інших людей, їх пізнанні;
 - ігнорування прикриття при можливості його мати;
 - притуплення пильності і довірливості (ставка тільки на хороше в людях);
 - використання застосування сили тільки як останньої можливості, що веде до запізнювання в силовому реагуванні;
 - невміння передбачати небезпеку;
 - неправильні дії в ситуації небезпеки («відкривав спину» злочинцям, не поспішав рухатися, не маскувався, не шукав укриття, вів себе самовпевнено і т.п.);
 - невірні рішення і невдала тактика дії в ситуації небезпеки;
- необґрунтований ризик **[Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця / автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук // Київ – 2008, 24 с.]**

Торкаючись розгляду такого поняття, як правове забезпечення безпечної діяльності працівників правоохоронних органів, на нашу думку, доцільно було б почати з історичного огляду виникнення правового поняття «безпека», а також її зміст, який ми на сьогодні вбачаємо в сучасній юридичній науці.

Саме тому з моменту утворення першої держави охорона правопорядку стала її метою. Водночас будь-яка держава намагалася перекласти охоронну функції як своїх власних інтересів, так і інтересів своїх громадян на певні спеціалізовані органи. У кожного народу, який створив національну державність, неминуче виникає потреба в особливому апараті, покликаному насильницькими заходами здійснювати боротьбу з правопорушеннями. Такі апарати, які існували у всіх країнах з часів античності, і були прообразами правоохоронних органів у сьогоdnішньому їх розумінні. У сучасному значенні термін «правоохоронні органи» став використовуватися порівняно недавно. Його першоджерелом стало грецьке слово *politeia* (*polis* – місто). Аристотель іменував таким чином міське чи державне управління. У такому ж змісті він перейшов у латинську мову у формі *politia* і широко застосовувався в офіційній і науковій лексиці Риму і Візантії [462, с. 320]. Цікаво, що у Німеччині у XV ст. побутувало поняття «*polizei*», що означало не лише установу, а й стан «високоорганізованого суспільства». Йшлося про законодавче та адміністративне регулювання громадянського життя з метою загального добра, про контроль за дотриманням цих вказівок, який покладался на міських службовців, охоронців і стрільців, їх і називали «*polizei*». Цей термін передбачав розширення повноважень поліції із збереження повноважень щодо вирішення комунальних питань, піклування про внутрішню безпеку та благополуччя громадян.

Поліція зародилася ще в античному Римі, де повноваження з примусу належали всім громадянам, а також державним інститутам у сфері їх діяльності. Чиновники (магістрати) мали право забезпечувати виконання своїх розпоряджень застосуванням примусу, причому оскарження їх дій громадою не допускалося. У розпорядженні вищих магістратів для здійснення примусу існували особливі посадові особи – ліктори, віатори й еділи, стати якими вважалося престижно не тільки в середовищі простолудинів, але і патриціанської аристократії. У I ст. до н.е. імператором Октавіаном Августом було створено спеціальне формування вігілів, які

цілодобово здійснювали охорону порядку, державного й особистого майна в межах Риму. Керував вігілами голова міської адміністрації – префект, який мав до того ж значні повноваження у розгляді кримінальних і цивільних справ. В іншій частині Італії керівництво регулярними поліцейськими силами покладалося на командира імператорської гвардії, а в неіталійських провінціях – на намісників (проконсулів). Охороні правопорядку в античному світі приділялася значна увага. Поліція була знаряддям центральної влади і ретельно захищала цю владу від суперників і жорстоко придушувала повстання рабів. Таке положення було обумовлено специфікою древньої державності, що виникла і розвивалася (незалежно від форм політичного режиму) в умовах перманентної боротьби центральної влади з внутрішніми змовами, зовнішніми ворогами і непокорою рабів.

Поліція не була виділена в окрему систему органів, і ті чи інші функції поліції могли виконувати будь-які члени суспільства і навіть не суб'єкти права (раби). Одна з причин – не розчленованість, єдність державної влади [375, с. 6]. Та поступово поліцейські установи організаційно відокремлювалися від органів управління загальної компетенції [414, с. 53–57]. Найбільш характерними моментами для періоду виникнення органів забезпечення правопорядку є те, що вони, по-перше, під час тривалого процесу диференціації державного управління як би «виникли» з державних органів загальної компетенції та, по-друге, значною мірою як наслідок першого досить тривалий час поєднували в своєму віданні як поліцейські, так і судові та каральні (виконання судових рішень) функції [414, с. 56; 394, с. 9–11; 228, с. 34–52].

Після розпаду Римської імперії і до становлення в Європі абсолютизму спостерігається загальне послаблення державної влади і виконання поліцейських функцій. У цей період створюються спеціалізовані органи (які можна відокремити до групи правоохоронних), наділені широкою компетенцією – від фінансів і боротьби з єретиками до опікування жебраками та контролю за домами розпусти. У першому періоді поліцейська діяльність

здійснюється за відсутності системи професійно організованих поліцейських органів, у другому – така система існує, але відсутня її спеціалізація, і діяльність поліцейських органів можна ототожнити з діяльністю усієї держави, оскільки компетенція поліції не виділена у діяльності державної влади: поліція діяла у сфері і виконавчої, і судової, і якоюсь мірою законодавчої влади.

Історію держави щодо здійснення поліцейської функції правознавці формально поділяють на три етапи. У першому заходи безпеки та благоустрою приймає на себе суспільство та церква (до XII–XV століть) [130, с. 6]. У другому періоді уряди концентрують у своїх руках практично усю поліцейську владу. Вказаний період характеризують як «поліцейську державу». Водночас інтенсивно створюються спеціалізовані органи виконавчої поліції. Закінчення вказаного періоду в Європі припадає на кінець вісімнадцятого століття, тобто обумовлюється початком розвитку ринкової економіки, яка в літературі XX ст. називалася «капіталістичним ладом» [226, с. 9]. У останній, третій період, коли на допомогу урядовій поліції приходять різні громадські установи, а держава в особі виконавчої влади тільки наглядає за даною суспільною діяльністю. У зв'язку з цим відбувається реорганізація виконавчо-поліцейських установ старого зразка [283, с. 247].

Якщо проаналізувати історію від Римської імперії до становлення абсолютизму в Європі, то можна побачити одну тенденцію у здійсненні поліцейської функції, а саме: її слабкість та безсистемність, оскільки цю функцію виконувало суспільство (церква, громада, військові тощо). Виникнення та розвиток теорії правової держави вимагали перегляду уявлень про поліцію, які вже склалися на той час, стимулювали розвиток наукових уявлень про її роль у суспільстві. Спочатку суспільна свідомість не виділяла адміністративної і поліцейської функції держави, ототожнювала їх, згодом у межах управлінських функцій, що покладалися на державу, відбувалася диференціація, і поняття «поліція» (поліцейська функція, діяльність) розглядалося у широкому та вузькому значеннях. Згодом під впливом праць

вчених-адміністративістів поліцейська функція у широкому значенні стала іменуватися функцією державного управління (адміністративною функцією держави) [130, с. 3]. Незважаючи на гостру полеміку навколо самого поняття «поліція», більшість поліцейстів вважали вже неприпустимим той широкий зміст, що надавав йому засновник поліцейської науки в Німеччині Юсті, який розглядав поліцію як: «1) місцевий благоустрій (вузький зміст); 2) охорону благочинності та порядку; благоустрій усього громадянського життя; 3) сукупність заходів, за допомогою яких держава сприяє створенню загального блага та щастя». І лише протягом останніх менш ніж двох століть в організації та діяльності поліції відбуваються досить суттєві зміни. Поняття «поліція» стало обмежуватися лише завданнями охорони правопорядку. Таким чином, наприкінці XIX ст. переважає розуміння поліції як частини державного управління, спрямованої на охорону державного правового порядку шляхом обмеження волі окремої особи у формі примусу. Згідно з найбільш поширеною поліцейською доктриною ідеальна поліція мала б охороняти суспільний порядок, життя, здоров'я, майно громадян, попереджувати та припиняти злочини, переслідувати та заарештовувати злочинців, захищати права та свободи громадян.

Нині створено спеціальну систему органів у структурі виконавчої влади держави для вирішення означених завдань, яку називають поліція. Таким був (у загальних рисах) розвиток цього явища в Європі.

Щодо вітчизняної історії правоохоронних органів, то вони багато в чому пройшли суперечливий шлях спочатку у складі російської поліції, а потім – радянської міліції. У період становлення держави для правоохоронної функції характерні ті ж загальні риси, що і в інших державах. Тобто були відсутні будь-які спеціальні органи держави, які б виконували тільки правоохоронну функцію. Фактично за порядком у місті стежив його правитель. Пізніше, з моменту хрещення Русі, великий вплив на громадський порядок мала церква. Але починаючи з XVII ст. функції з охорони

правопорядку все більш зосереджуються у руках державної влади, особливо в період абсолютизму.

Для Росії – типової поліцейської держави з усіма її атрибутами, включаючи тотальну присутність поліції у всіх сферах життя суспільства, був характерний високий ступінь централізації виконавчої влади, що дозволяло видавати обов'язкові до виконання на місцях нормативно-правові акти, які встановлювали єдині для всієї країни принципи організації роботи поліції. Створення поліції як системи органів виконавчої державної влади пов'язане з правлінням Петра I. Саме при ньому утворюються спеціалізовані, з відносно визначеним колом завдань та компетенцій державні органи з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, вводиться термін «поліція», що поступово витиснув відповідне йому російське слово «благочиние» [100, с. 3]. Згідно з Указом від 25 травня 1718 р. в Санкт-Петербурзі вводиться посада генерал-поліцмейстера [129, с. 45–48] і з того часу починається історія російської поліції як особливої установи в системі державних органів [129, с. 10], що згідно з Регламентом Головного магістрату від 16 січня 1721 р. «есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства» [129, с. 49]. У 1733 р. спеціальні поліцейські органи засновуються, крім існуючих вже в Петербурзі (1718 р.) та Москві (1721 р.), ще в 23 містах, у тому числі в Києві [129, с. 8]. У 1802 р. завдяки реформаторській діяльності Олександра I були утворені міністерства, в тому числі й Міністерство внутрішніх справ.

Протягом 80-х на початку 90-х років XIX ст. було здійснено широкомасштабні заходи щодо перегляду позицій щодо правоохоронної діяльності поліцейських органів. В історії вони дістали назву «контрреформи» [100, с. 15]. Так, у 1881 р. було видано Положення про заходи щодо охорони державного порядку і громадського спокою, за яким після оголошення стану «посиленої охорони» місцеві органи влади дістали широкі повноваження для боротьби з соціальними і національними рухами.

Цей акт безпосередньо стосувався українських губерній, які з 1881 р. безперервно перебували у становищі посиленої або надзвичайної охорони. У 1889 р. імперський уряд прийняв Положення про земських дільничих начальників, що повертало дворянам значну частину вотчинно-поліцейської влади, яку вони втратили після заборони кріпацтва.

Повертаючись до питання історико-правового огляду становлення та розвитку саме безпеки в правоохоронних органах на Україні, потрібно проаналізувати деякі історичні аспекти організаційно-правового забезпечення їх діяльності, починаючи з царського та закінчуючи радянським періодом. Пріоритетне становище поліції в чиновницькому апараті забезпечувалося великими коштами, що виділялися на її фінансування. Наприклад, у загальній структурі державних видатків за 1885 рік, що дорівнювали 502,9 млн карбованців, видатки на Міністерство внутрішніх справ становили 2,84 %. У дореволюційний період МВС стало одним з головних міністерств, оскільки забезпечувало непорушність царської влади. Так, у 1887 р. річний бюджет міністерства дорівнював 73 млн карбованців (для порівняння: бюджет міністерства шляхів сполучення – 26 млн карбованців, освіти – 21 млн карбованців, юстиції – 20 млн карбованців) [227, с. 44]. Від 30 до 54 відсотків усіх видатків МВС припадало на поліцію. Різке збільшення видатків на поліцію сталося після революції 1905–1907 років. У 1904 р. видатки становили 27,3 млн карбованців, а в 1907 р. – вже 50,7 млн карбованців, тобто фінансування зросло на 40 % [226, с. 11].

Важливим кроком щодо забезпечення безпеки правоохоронних органів того часу стала координація правоохоронної діяльності, яка централізувалася у Департаменті поліції, що мав досить широку компетенцію, до якої входило: попередження та припинення злочинів, охорона громадської безпеки та порядку, ведення справ про державні злочини, охорона державного кордону, видача паспортів, посвідок на проживання, нагляд за виготовленням, зберіганням, торгівлею та перевезенням пороху та інших вибухових речовин, затвердження статутів різних товариств, нагляд за усіма видами культурно-

просвітницької діяльності тощо [130, с. 145]. На рівні місцевого поліцейського апарату були засновані канцелярії обер-поліцмейстерів, градоначальників. Апарат губерньського жандармського управління складався із декількох підрозділів територіального та функціонального характеру. Водночас відбувається збільшення місцевого поліцейського апарату за рахунок створення корпусу сільської варти, покликаної охороняти земельні володіння від пожеж та порубок, що позитивно відобразилось на іміджі поліцейських та їх безпеці. Особливістю фінансового забезпечення сільської варти стало утримання її наполовину за рахунок державного бюджету, наполовину за рахунок поміщиків. У цей період проведено ряд суттєвих заходів щодо укріплення кадрового складу поліції. Це суттєво вплинуло на стабільність поліцейських кадрів. Уряд турбувався про матеріальне забезпечення чиновників поліції. Підвищувалося грошове утримання, були введені пенсії, нагороди за вислугу років та інші пільги. За безперервну семирічну службу в поліції була введена надбавка до грошового утримання у розмірі 1/3 окладу, за тридцятирічну службу в поліції встановлювалася пенсія у розмірі 90 карбованців (раніше поліцейські чини пенсій не отримували). На початку XX століття в усіх великих містах Росії створюються розшукові пункти, які в 1903 році були перейменовані в охоронні відділення. На оплату негласних працівників відпускалися значні суми. У розпорядженні уряду знаходився щорічний 10-мільйонний фонд на витрати, які не підлягали оголошенню та витрачалися беззвітно. З цієї суми 3,5 млн карбованців витрачалося на Міністерство внутрішніх справ, в основному на оплату таємних агентів. Значні кроки щодо удосконалення поліцейської системи, а саме: укріплення кадрового складу, покращання матеріального забезпечення, підвищення грошового утримання, надання пенсій, нагороди за вислугу років, різноманітні надбавки та інше помітно покращили соціальний захист правоохоронців.

Водночас визріла необхідність докорінного реформування поліцейської системи. Перший проект поліцейської реформи у 1907 році вніс на засіданні

II Державної думи прем'єр-міністр та міністр внутрішніх справ П. А.Столипін. Серед багатьох заходів щодо реформування поліції Столипініним було запропоновано підвищити оклади службовцям поліції і жандармерії в три рази, оскільки тільки за достатньої оплати праці можлива боротьба з корупцією в поліції. Столипін доводив, що неможливо домогтися, щоб окологородні наглядачі при окладі 600 карбованців на рік не брали хабарів. Крім того, пропонувалося створити мережу поліцейських навчальних закладів для підготовки робітників поліції, оскільки армійські офіцери та чиновники, що переводилися у жандармські органи та поліцію, як правило, не знали поліцейської служби та не були готові до неї, особливо в нових умовах [130, с. 41–42, с. 13–17].

Однак запропонована Столипініним реформа так і не реалізувалась. Водночас збільшення темпів зростання злочинності в Росії викликало необхідність докорінних змін у правоохоронній системі. Це призвело до видання 6 липня 1908 року Закону «Про організацію розшукової часті», згідно з яким у складі поліцейських управлінь імперії були утворені розшукові відділення чотирьох розрядів для здійснення розшуку у справах кримінального характеру. Цим законом також регулювалися видатки на розшукові потреби імперії, причому асигнування були збільшені з 130 000 карбованців до 286 900 карбованців на рік [227, с. 79]. Достатній рівень фінансування поліції був покликаний сприяти підтриманню високого соціального статусу її працівників та успішному вирішенню поставлених перед ними завдань. Як приклад, можна навести те, що оклад начальників губерньського розшукового відділення II розряду після підвищення у грудні 1913 року став майже дорівнювати жалуванню віце-губернатора – 4 500 тисяч карбованців на рік. За проектом фінансування Міністерства внутрішніх справ утримання розшукового пристава становило 2,4 тисячі карбованців на рік і перевищувало оплату праці його начальника – державного справника, чие річне жалування дорівнювало лише 1,875 тисяч карбованців. Рядовий сищик повітової команди повинен був отримувати 0,66–0,8 тисяч

карбованців на рік, тобто стільки ж чоловіками того ж рангу, за винятком права надання їм класних чинів та нагородження орденами. Однак втілити у життя прийняту постанову виявилось неможливим – 27 лютого 1917 року було повалено самодержавство. Тимчасовий уряд видав постанову про скасування Департаменту поліції, а 19 березня 1917 року було розпущено окремий корпус жандармерії. Таким чином, поліція Російської імперії не тільки фактично, але й юридично припинила своє існування.

Одразу ж після свого створення Тимчасовий уряд виступив із власною концепцією створення органів охорони правопорядку: «Заміна поліції народною міліцією з виборним начальством, підпорядкованим органам місцевого самоврядування» [137, с. 72–73]. Замість ліквідованого Департаменту поліції Тимчасовий уряд затвердив у складі Міністерства внутрішніх справ Тимчасове управління у справах громадської поліції та у справах внутрішньої і суспільної безпеки громадян, пізніше перейменоване на Головне управління у справах міліції і забезпечення особистої та майнової безпеки громадян. У ряди міліції з початку вступило багато гімназистів, студентів, представників інтелігенції, готових на громадських засадах брати участь в охороні порядку, а також значна кількість робітників, більшість з яких незабаром припинила цю діяльність тому, що власники підприємств не оплачували їм дні, зайняті службою в міліції. Доцільно зазначити, що вищезазначений непрофесійний склад міліції мав низький рівень безпечної діяльності. Розуміючи, що без кваліфікованих фахівців міліція не зможе ефективно функціонувати, Тимчасовий уряд намагався хоча б частково зберегти поліцейські кадри. Наприклад, в Одесі в квітні 1917 року продовжували відбувати службу 4 пристава, 9 поліцейських, 46 околоточних наглядачів, 121 городовий, 100 канцеляристів, у судовій міліції залишалося 23 старих агента. Правові основи організації та діяльності міліції визначалися Постановою Тимчасового уряду «Про заснування міліції», виданою 17 квітня 1917 року, яке поставило міліцію під контроль місцевої адміністрації. Тимчасовий уряд всіляко прагнув до централізації міліції, адже країна

потопала у злочинності та масовому безладді. Міліція як орган правопорядку була безсила: спроби зміцнити її шляхом широкого обстеження восени 1917 року шляхом включення до її складу солдат та офіцерів, а також посиленням озброєння, ситуацію не виправили[205,с.56-59].

Повалення Тимчасового уряду, проголошення II Всеросійським з'їздом рад у жовтні 1917 р. радянської влади в Петрограді різко змінило політичну ситуацію в Україні та сприяло утворенню Ради народних комісарів РРФСР. Народна міліція повністю припиняє своє існування. У числі перших 13 наркоматів, що увійшли у склад РНК, був Народний комісаріат внутрішніх справ (НКВС). 10 листопада (28 жовтня) 1917 року НКВС РРФСР за уповноваженням СНК приймає Постанову «Про робочу міліцію», що передбачала організацію її шляхом загального озброєння населення. Це означало, що служба в міліції повинна була здійснюватися на громадських началах [249]. Але не пройшло й півроку як НКВС надсилає усім губернським виконкомам телефонне розпорядження про організацію штатної міліції, яка мала подвійне підпорядкування – загальному керівництву НКВС та місцевим радам.

В Україні після лютневої революції 1917 року правові засади організації та діяльності народної міліції визначалися, як і в Росії, Постановою Тимчасового уряду «Про заснування міліції» і Тимчасовим Положенням про міліцію від 17 квітня 1917 року. Загальна концепція побудови міліції, проголошена в цих документах, була близькою до точки зору лідерів Центральної Ради, М.С. Грушевський наголошував, що «нормальною формою охорони для держави демократичної являється всенародна міліція». Але за складних умов різкого загострення ситуації в Україні наприкінці літа – на початку осені 1917 року народна міліція виявилася зовсім безпорадною. Масовий терор та жалюгідна платня, яку одержували міліціонери, призвели до надзвичайного загострення кадрової ситуації. З лав міліції відбувалося повальне дезертирство. Так, у Летичівському повіті на Вінниччині на ділянці з 40 сіл наприкінці 1917 року

лишилося тільки 6 мільйонів-інвалідів. Таким чином, у надзвичайних умовах 1917-го – початку 1918 року цивільна міліція в Україні виявилася нездатною виконувати покладені на неї завдання [137, с.72–73]. Крім цивільної міліції, функції охорони громадського порядку поклалися на військову міліцію, яка у ряді випадків намагалася припинити масові порушення громадського порядку, захищати особисті та майнові права громадян, але теж являла собою зовсім незначну силу. Ще одним формуванням, покликаним виконувати функції охорони громадського порядку, було Вільне Козацтво, створене на допомогу народній міліції, яке в науковій літературі характеризується як міліцейсько-військова чи народно-військова організація. Але загалом у 1917 – на початку 1918 року органи громадського порядку в Україні не були сталими, знаходилися на етапі свого формування, не виконували і не могли ефективно виконувати свої функції з ряду причин, серед яких найголовнішими можна визначити: 1) органи охорони громадського порядку потребували насамперед централізованого керівництва; 2) стабільного фінансування; 3) зваженої кадрової політики, що включала б підготовку працівників, здатних професійно виконувати свої обов'язки та виключала б можливість проникнення на службу до органів внутрішніх справ кримінального елемента; 4) координації дій між органами муніципальної міліції та міліції, підпорядкованої центральним органам влади; 5) чіткої програми, спрямованої на забезпечення підтримки заходів міліції широкими верствами населення. Отже, окреслені причини нагадують, що на початковому етапі формування правоохоронних органів соціалістичного суспільства не розглядалися питання забезпечення безпеки правоохоронних органів та їх працівників. На українській території, що контролювалася більшовиками, в початковий період після проголошення УРСР, тобто наприкінці 1917– початку 1918 року, єдиної системи органів охорони правопорядку не існувало. На відміну від Росії в УРСР нова міліція створювалася поступово, спочатку на підставі постанов окремих місцевих рад або військово-революційних комітетів [137, с. 84–91].

Під час другої спроби поширити радянську владу в Україні Тимчасовий робітничо-селянський уряд 3 грудня 1918 р. Декретом «Про організацію Всеукраїнської надзвичайної комісії » створив, за прикладом РСФРР, жорсткий правоохоронний орган по боротьбі з політичними противниками. З 30 травня 1919 р. діяльність Всеукраїнської надзвичайної комісії (ВУНК) регламентувалося Положення про Всеукраїнську та місцеві надзвичайні комісії і підпорядковувалися Народному Комісаріатові внутрішніх справ УСРР на правах відділу.

У процесі формування центрального апарату ВУНК створювалися окремі відділи з чітко окресленими функціями. Так, юридичний відділ здійснював розслідування та готував справи для трибуналів. Відділ іноземного контролю зосереджував зусилля на боротьбі з агентами іноземних держав. Оперативний відділ вважався одним з найважливіших – він займався попередженням, припиненням та розкриттям злочинів, насамперед політичних.

Для посилення централізації та підпорядкованості республіканським органам структур НК при третьому радянському уряді України Всеукрревкомі – в кінці грудня 1919 р. було створено Управління надзвичайних комісій для боротьби з контрреволюцією, спекуляцією та злочинами за посадою (Цупнадком). Начальник Цупнадкому підпорядковувався тепер безпосередньо Раднаркому УСРР, тобто був поза системою НКВС. Структура центрального апарату НК доповнилась новим відділом – для боротьби з контрреволюцією, саботажем та спекуляцією на транспорті. Крім того, у віданні ВУНК були військові формування – корпус військ ВУНК, війська внутрішньої охорони, частини особливого призначення (ЧОП).

На основі виданого у листопаді 1918 року Декрету Тимчасового робітничо-селянського уряду України «Про організацію влади на місцях» при військово-революційних комітетах створювалися відділи народної міліції, на які покладался обов'язок боротися з пограбуваннями і хуліганством,

підтримувати громадський порядок тощо. 9 лютого 1919 року в пресі було опубліковано Декрет Раднаркому УРСР «Про організацію міліції», відповідно до якого з метою охорони революційного порядку і особистої безпеки громадян, а також для боротьби з кримінальними злочинними елементами створювалася радянська робітничо-селянська міліція України. Таким чином передбачалося формування радянської міліції в масштабах республіки. Під керівництвом НКВС України запроваджувалася одноманітність у структурі і формах діяльності міліції в УРСР, її будівництво набуло більш організованих форм. Як і раніше, міліція залишалася органом місцевих рад. До середини року утворюються спеціалізовані структури міліції – загальна, карний розшук, судово-кримінальна, промислова, залізнична, річкова та морська служби. З березня 1920 р. усі служби міліції підпорядковуються новоствореному Головному управлінню робітничо-селянської міліції, що стає структурним підрозділом НКВС.

Значної перебудови правоохоронні органи зазнають із введенням нової економічної політики, що передбачала демократизацію не тільки господарства, а й суспільно-політичного життя. За цих умов 22 березня 1922 р. ліквідовано Всеукраїнську надзвичайну комісію та її органи на місцях. При НКВС УСРР створюється нова правоохоронна структура – Державне політичне управління для боротьби з контрреволюційними виступами, шпигунством, контрабандою. Розгляд справ про злочини проти існуючого ладу передбачався тепер тільки в судовому порядку, однак на практиці збереглися позасудові репресії, використовувались методи червоного терору.

У цей період правоохоронна система постійно зазнавала труднощів з матеріальним та матеріально-технічним постачанням, соціальний захист працівників знаходився на дуже низькому рівні. Звичайно, за таких умов працівники не хотіли служити в органах правопорядку, тому довелося відкрити доступ у міліцію усім бажаючим і, крім того, вдаватися до примусових призивів, але й подібні заходи повною мірою не вирішували проблему. 14 вересня 1920 року Раднарком УРСР затвердив нове положення

про робітничо-селянську міліцію, відповідно до якого їй надавалося значення збройних частин особливого призначення. Згідно з цим положенням постачання міліції продовольством, спорядженням, обмундируванням, озброєнням, а також забезпечення родин міліціонерів повинно було провадитися за рахунок державного бюджету, що, безумовно, покращило соціальний захист та матеріально-технічне забезпечення працівників і підвищило їх безпечну діяльність.

Революційні події 1917 року, а потім громадянська війна 1918–1921 років практично знищили елемент соціальної політики держави, сформований щодо поліції. «Наскільки напівроздягнений, напівроззутий і ненавчений міліціонер виявився безладним і, в кінцевому рахунку, деморалізованим, настільки апарати карного розшуку обстежених частин виявились малопродуктивними в роботі, а іноді близькими до стану повного розвалу. Наявність міліції з таким складом у деяких місцях робить її зовсім непотрібною, і утримання її лягає непотрібним вантажем на бюджет республіки», – констатував журнал «Власть Советов», орган НВКС РРФСР [52].

Матеріальне забезпечення працівників правоохоронних органів було несприятливим. Та остаточний занепад органів правопорядку відбувся у 20 роки: переведення міліції на місцевий бюджет і, як наслідок, скорочення її штатів через недостачу коштів досить негативно вплинуло на ефективність діяльності органів внутрішніх справ. Чисельність міліції у 1922–1927 рр. внаслідок обмеженості місцевих бюджетів скоротилася вдвічі. Штати міліції УРСР були надто нечисленними порівняно із штатами царської поліції, поліції деяких західноєвропейських країн і навіть міліції РРФСР. За мінімальними штатами поліції, відповідно до законопроекту «Про перетворення поліції в імперії», внесеному в 1914 р. МВС у Державну думу, належало мати в містах на 400–500 жителів одного городового, а у сільській місцевості – на 2 500 осіб населення – одного поліцейського стражника. У міліції РРФСР, за даними на 1 липня 1925 р., у містах один міліціонер

припадав на 735 осіб населення і на селі один міліціонер – на 5 625 осіб населення. У Харкові ж, де населення було 412 000 осіб (Харків був столицею України до 1934 р.), налічувалося 500 міліціонерів, тобто на одного міліціонера припадало 824 мешканці [218, с. 13].

Перша половина 1926 р. відзначилась завершенням перегляду усього особового складу міліції України, що було викликано частими випадками проявів злочинності серед працівників цих органів. Це провадилось надто ретельно й суворо і мало позитивні наслідки. Завдяки проведеному відбору якісний склад працівників також значно поліпшився, проте плінність через низьку оплату праці відмічалася ще досить велика. Уряд вживає заходи для покращання матеріального стану міліціонерів. Наприклад, на працівників міліції та їхні родини поширюються пільги в царині землекористування і сільського господарства, житлові, в царині народньої освіти [372, с. 5], забезпечення обмундируванням у 1926 р. зростає до 90 % проти 40 % у 1922 р., заробітна плата за 1925 р. зростає на 13 % [372, с. 6].

Позитивним зрушенням можна назвати прийняте 10 листопада 1926р. Постановою ВУЦВК й РНК УСРР Положення про робітничо-селянську міліцію УСРР, в якому передбачаються деякі гарантії щодо оплати понадурочних робіт та праці в дні свят та відпочинку, щодо компенсаційних виплат працівникам міліції при переводі, щодо оплати під час перебування у відрядженнях тощо, встановлюються заходи заохочення та підтверджуються узаконені пільги, але окремого розділу, присвяченого забезпеченню особового складу в цьому Положенні, немає [218, с. 37–44].

В резолюції з доповіді члена колегії НКВС – начальника робітничо-селянської міліції УРСР тов. І. К. Якимовича 1–4 червня 1927 р. «Про вдосконалення роботи міліції та розшуку методів боротьби із злочинністю та хуліганством» зазначається, що, незважаючи на деяке зростання зарплати міліції, вона ще далеко не досягає прожиткового мінімуму та значно відстає від середнього заробітку кваліфікованого робітника, що слугує однією з головних причин деякої частини неетичних вчинків, а також величезної

плинності складу [218, с. 64]. Та справжньою подією в діяльності органів правопорядку стало прийняття 25 травня 1931 року РНК СРСР загальносоюзного Положення про робітничо-селянську міліцію, у зв'язку з чим були скасовані республіканські положення про міліцію. Нове положення регламентувало усі напрями життєдіяльності міліції: організаційну побудову, обов'язки та права проходження служби (в цьому розділі окрема увага приділялася заробітній платі, розміру відсоткових надбавок до зарплати за вислугу років, забороні займатися сумісництвом, крім означених у положенні випадків). Окремий розділ було присвячено забезпеченню та пільгам для робітників міліції та їх родин [288]. За новим положенням, що особливо важливо зазначити, працівники вищого, старшого, середнього та молодшого начальницького складу міліції та члени їх родин прирівнювались за забезпеченням та пільгами до осіб вищого, старшого, середнього, молодшого надстрокової служби начальницького складу Червоної Армії та їхніх родин, вперше за часи радянської влади матеріально-технічне, фінансове забезпечення та соціально-правовий статус був піднятий на такий значний рівень. Окремо говорилося про призначення пенсій та обов'язкове страхування міліціонерів, про пільги, що поширювались на працівників міліції та членів їхніх родин. Попри все спроби керівництва СРСР перекласти тягар матеріального забезпечення міліції на плечі місцевих органів влади не дали очікуваних результатів. У серпні 1931 р. керівник НКВС СРСР Г. Ягода в одному із своїх виступів зазначав, що хоча в 1931 р. заробітну плату рядового складу міліції піднято з 39–40 карбованців на місяць до 70–80 карбованців, все ж «вона дуже відстає від середньої зарплати робітника», пайками забезпечується тільки 45,5 % від загального складу, а більш ніж 50 % «майже нічого не одержують» [200, с. 11]. Низька матеріальна забезпеченість міліції негативно позначається на її стабільності – у деяких губерніях плинність кадрів доходить до 300–400 % на рік. Неврегульованість питань матеріального і фінансового стану працівників міліції позначалася також на ставленні тих, хто закінчував створені радянською владою

навчальні заклади в системі НКВС. Так, у 1939 році із 1 015 осіб, що закінчили по п'яти краях і областях Радянського Союзу міліцейські школи і курси, в органах залишились служити тільки 126, тобто 12,4 %. Усі інші залишили службу в органах міліції [200, с. 12].

Результатом ряду заходів, вжитих урядом у 30-ті роки, стан у правоохоронній системі вдалося дещо стабілізувати: згідно з доповідною запискою від 17 травня 1936 р. в 1935 році спостерігається зниження злочинності на Україні [162, с. 144–146]. У 1933–1941 рр. відбувався подальший організаційний розвиток правоохоронних органів, удосконалення структури, форм, методів її діяльності [218, с. 16]. Так, у структурі НКВС починають функціонувати головні управління: державної безпеки, прикордонної та внутрішньої охорони, вправно-трудова таборів і трудових поселень, пожежної охорони.

У лютому 1941 р. НКВС було поділено на два наркомати – внутрішніх справ (НКВС) і державної безпеки (НКДБ), які в умовах воєнного часу знову було об'єднано в один орган НКВС. Фактично йшов пошук оптимального варіанта структури силових правоохоронних органів, що мало забезпечити ще більшу ефективність їх карально-репресивної діяльності. Досить чітко прослідковується процес своєрідної «сталінізації» органів, що їх традиційно відносять до правоохоронних (суд, прокуратура, органи внутрішніх справ, державної безпеки тощо). Це призвело до їх деформації і невиправданого розширення повноважень, послаблення громадського контролю за ними, жорсткої централізації, дегуманізації, виконання будь-якою ціною директив правителів держави тощо.

У повоєнні роки активізувався процес мілітаризації радянського суспільства. З цієї причини пріоритетом в управлінні органами правопорядку найбільш актуальними залишались питання комплектування кадрів, професійна підготовка, матеріально-фінансовий стан. Так, наприкінці 40-х років з метою стабілізації становища в міліції зростає строк підписки щодо обов'язкової служби в її складі до трьох років, стає більш жорсткою

дисциплінарна практика. Заробітна плата працівників міліції залишається низькою, тому штучно завищуються посадові категорії (замість відділків створюються карликові відділи: 2–3, 4–6 штатних одиниць). Таким же критичним лишається й якісний рівень загальноосвітньої та спеціальної підготовки персоналу ОВС: на початок 50-х років тільки 9,8 % керівних працівників органів внутрішніх справ мали вищу освіту, 6,2 % – незакінчену вищу, кожний третій – початкову. Станом на 1953 рік з 1 067 начальників міськрайвідділів міліції СРСР тільки 5 % мали вищу освіту, а 51 % – сім та менше класів загальноосвітньої школи [86, с. 26].

На початку 80-х років дається взнаки відсутність цілісної, продуманої стратегічної політики в державі щодо особового складу правоохоронних органів, що завдала значної шкоди ефективності їх роботи, сприяла розладу і втраті кадрів [19, с. 409–411]. А відсутність ефективної соціальної політики, спрямованої на задоволення життєво важливих потреб та інтересів особового складу правоохоронної системи, стала однією з обставин, що зумовлювала труднощі з утриманням у її системі кваліфікованих кадрів, збереженням їх професійного ядра [206, с.9]. На початку 90-х років існуюча система правоохоронних органів, як і вся радянська політична система, занурилася у глибоку кризу.

Отже, потрібно зазначити, що правоохоронна діяльність об'єктивно обумовлена потребами суспільства, держави у підтриманні правопорядку та безпеки. Свою основну функцію – охорону громадського порядку та боротьбу зі злочинністю, як свідчить історія, правоохоронні органи достатньо успішно здійснювали при досить невеликій чисельності поліцейського апарату та порівняно обмежених матеріальних ресурсів. Досвід організації та фінансування правоохоронних органів у перші роки радянської влади свідчить про складність в умовах економічної нестабільності та правового нігілізму утримати їх працівників тільки за рахунок місцевих органів влади. Лише переведення забезпечення правоохоронних органів на державний бюджет у якійсь мірі сприяло

подоланню тих негативних проявів, що були пов'язані з їх місцевим фінансуванням, а укріплення матеріальної бази багато в чому дозволило підняти якісний склад кадрів. Але адміністративно-командна система управління за радянських часів, політизований характер управління в правоохоронних органах, становлення інтересів держави вище інтересів людини породило цілий комплекс проблем у діяльності правоохоронних органів, що не змогло не вплинути на ефективність їх роботи.

Можна зробити висновок, що організаційно-правове забезпечення діяльності органів охорони правопорядку (їх фінансування, матеріально-технічне забезпечення, соціально-правовий захист працівників тощо) практично завжди було пов'язане з конкретними політичними та історичними процесами та справляло безпосередній вплив на стабільність та ефективність роботи правоохоронних органів за основним своїм призначенням. Якщо в суспільстві було чітко сформульовано соціальне замовлення на забезпечення громадського порядку та боротьбу із злочинністю, то й відповідне забезпечення діяльності правоохоронних органів входило до числа основних державних пріоритетів. У свою чергу, в усі часи ефективність діяльності персоналу правоохоронних органів безпосередньо залежала від рівня забезпечення безпечної діяльності, починаючи з належного фінансового, матеріально-технічного забезпечення працівників, встановлених законом гарантій, особливого державного захисту працівників, чіткої та детальної нормативної регламентації проходження служби в лавах правоохоронних органів, відповідного міжнародним уявленням про правову, демократичну, соціальну державу, визначення, призначення, завдань та напрямів діяльності правоохоронних органів тощо.

1.2. Особливості становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів.

Враховуючи умови сьогодення, з точністю можемо сказати, що регулювання тієї чи іншої діяльності відбувається лише за умов не її правового впливу.

Сьогодні одним із найважливіших показників розвитку демократії у будь-якій державі є захищеність її громадян, саме тому вагомого значення набувають питання створення дієвих гарантій забезпечення захисту для певних категорій населення, які найбільше потребують підтримки з боку держави. Торкаючись даного питання, не можна залишити осторонь проблему забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів, адже виконання покладених на них обов'язків у сфері захисту прав, свобод та законних інтересів громадян певною мірою залежить від рівня захищеності їх самих.

Проблема безпеки була, є, і, очевидно, тривалий час буде залишатися у числі найважливіших. Нині вона є особливо актуальною для нашої держави. В історії України ніколи, навіть найскладніші та протирічні періоди історії, не стояло питання щодо безпеки так гостро як сьогодні.

Із проголошенням у 1991 році незалежності Україна досягла певного поступу в розвитку демократичного суспільства, заснованого на нормі права. Українська держава повернулася до таких принципів демократії, як верховенство права та повага до прав людини, чим було започатковано значні зміни у правовому та моральному сенсі. У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. [90] і Зверненні Верховної Ради України «До парламентів і народів світу» від 5 грудня 1991р. [97] проголошувалося, що нова, демократична держава ставить собі за мету реально забезпечити права і свободи людини і зобов'язується суворо дотримуватися загальновизнаних принципів та норм міжнародного права. Право працівників правоохоронних органів на особисту безпеку носить, перш за все, саме конституційний характер. У ст. 3 Конституції України [167, ст. 141] зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю;

права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і напрями діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави. У ст. 27 Основного Закону записано: «Кожна людина має невід'ємне право на життя. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави – захищати життя людини. Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань». Цими нормами встановлено, що людина ні перед ким не є юридично зобов'язаною своїм народженням та життям, що порушення її фізичної цілісності не може бути обумовлено ні суспільними, ні державними, ні службовими, ні етичними, ні релігійними або будь-якими іншими цілями чи інтересами.

Керуючись думкою В.А. Ліпкана, система існуючих небезпек в сучасній демократичній Україні поділяються на три групи:

- небезпеки ризику
- небезпеки загрози.

В. А. Ліпкан, проаналізувавши визначення даних понять, прийшов до висновку, що небезпека в сучасній Україні вважається меншим рівнем напруження і може досягти рівня загрози за сприяння багатьох чинників, в основі яких лежить головний – політичний. Метод та предмет виникнення даного феномену, на його думку, пояснюється саме підвищенням ступеня ризику виникнення масових мітингів та зібрань, що, в свою чергу, призводять до виникнення небезпеки для життя як самих мітингуючих громадян, так і працівників правоохоронних органів, які виконують функцію наведення порядку, що існував до початку масових зборів [43,с.215].

З особливістю виникнення та збільшення загроз в країні, які впливають на різні сфери діяльності та верстви суспільства набуває своєї актуальності організаційно-правовий апарат регулювання захисних заходів, які мають виконуватися та реалізовуватися в країні.

В свою чергу, за часи незалежності України створюється якісно нова нормативно-правова база, що регулює організацію та діяльність правоохоронних органів. Саме нормативно-правова база виступає, як основа правової держави країни. Особливого значення для регулювання їх діяльності набули Постанова Верховної Ради УРСР «Про невідкладні заходи по зміцненню законності й правопорядку в республіці» від 29 листопада 1990 р. [331] та закони України «Про міліцію» [328], «Про оперативно-розшукову діяльність» [332], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [334], «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» [309]. Закони, які не мали аналогів у історії Радянської України, вперше визначили місце правоохоронних органів у системі державних органів, їх основні завдання, принципи та правові основи діяльності. Дана нормативна база характеризувалася декількома принциповими рисами: повною відповідністю принципу державного суверенітету України, позапартійністю, розширенням обов'язків правоохоронних органів, заходами правового, соціального та фізичного захисту їх працівників.

Прийняття цих законів потягло за собою початок процесу змін, оновлення нормативно-правової бази, що регламентує діяльність правоохоронних органів та соціально-правовий статус їх працівників. У прийнятих законодавчих актах було дано відповідь на цілий комплекс питань діяльності правоохоронців, закріплено ряд принципово нових положень, що дозволили по-новому поглянути на місце та роль правоохоронних органів у сучасному суспільстві. Починає розроблятися кадрова політика щодо правоохоронних органів, зазнають докорінних змін та якісно нового розвитку кадрові підрозділи, з'являються нові служби психологічного забезпечення службової діяльності, соціальної та виховної роботи з особовим складом, створюється національна система відомчої освіти, закріплюються гарантії соціального та правового захисту працівників правоохоронних органів та

членів їх сімей, плідно розвивається співробітництво з правоохоронцями різних країн світу.

Разом з тим у теорії та практиці управління правоохоронними органами проблема забезпечення безпеки правоохоронних органів та їх працівників не набула ще достатнього вивчення та висвітлення. Незважаючи на загальновживаність та вдавану змістову простоту на рівні побутових та інтуїтивних уявлень загальноприйнятого наукового розуміння визначення «безпека» на сьогодні немає. Навіть сам термін «безпека» ще не використовується щодо особи в чинних нормативних актах України – з радянських часів замість нього використовується інший термін – «недоторканність»... Як наслідок – відсутність до сьогодні чіткого уявлення про складові безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників.

Розгляду питань забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів повинне передувати уточнення змісту таких понять, як: «правоохоронні органи» «безпека людини», «забезпечення безпеки», «елементи безпеки», як вихідних положень, що характеризують дане питання.

Поняття «правоохоронні органи» на теренах незалежної України почало застосовуватись досить нещодавно. Воно було запроваджено в юридичний обіг лише наприкінці 50-х – початку 60-х рр. минулого століття. Навіть у законах України та указах Президента України відсутнє вичерпне визначення поняття «правоохоронні органи».

Частково цим і можна було б пояснити той факт, що поняття «правоохоронна діяльність» ще не є усталеним. Навколо нього ведуться активні дискусії, висловлюються різні думки. А разом з цим існують і різні підходи щодо того, які органи необхідно вважати правоохоронними [302,с.2]. Воно досить часто застосовується в офіційних документах як узагальнення для позначення державних органів, на які покладений обов'язок здійснення правоохоронної діяльності.

Аналіз законодавства та правової літератури не дозволяє на сьогодні визначити точну систему правоохоронних органів України. Верховна Рада України нечітко, суперечливо і непослідовно вживає це поняття у різних законах, які так чи інакше стосуються діяльності правоохоронних органів. У переважній більшості законів про організацію та діяльність цих органів вони навіть не називаються правоохоронними. Так, у законах України прямо названо правоохоронними лише два державних органи. Це Служба безпеки України (відповідно до ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» [345]) і Управління державної охорони України (згідно зі ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [312]). Щодо інших органів, то вони в законах, які визначають їх статус, правоохоронними прямо не називаються.

Більш чітко структуру правоохоронних органів визначено у розділі I статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 11 грудня 1998 року № 312-XIV, де подається такий перелік: «Правоохоронні органи – органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції». Як бачимо, і в даному законі законодавець залишив за собою право коментувати та вносити інші органи до статусу «правоохоронних», не обмеживши їх чіткого законодавчого визначення.

Отже, такий стан справ свідчить про відсутність єдиного підходу до розуміння того, які органи є правоохоронними, і не просто ускладнює вирішення теоретичних проблем у цій сфері, але й справляє негативний вплив на діяльність цих органів, оскільки безпосередньо впливає на правове регулювання їх компетенції, правовий і соціальний стан працівників таких органів [214, с. 19]. Частково цим і можна було б пояснити той факт, що поняття «правоохоронна діяльність» ще не є усталеним. Навколо нього

ведуться активні дискусії, висловлюються різні думки. А разом із цим існують і різні підходи щодо того, які органи необхідно вважати правоохоронними [215, с. 2].

Характеризуючи поняття «правоохоронна діяльність», важливо мати на увазі, що в нього часто вкладають різний зміст. Так, для одних спеціалістів-практиків така діяльність – це те, що робиться компетентними державними органами у сфері боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями. У даному випадку ставиться знак рівності між поняттям правоохоронної діяльності і поняттям боротьби зі злочинністю, правопорушеннями. Для інших – це забезпечення громадського порядку в громадських місцях, на вулицях, контроль за правильним проведенням масових заходів тощо [411]. Це ще раз свідчить про відсутність єдності думок щодо зазначеної проблеми.

У сучасній теорії держави і права існують також різні точки зору щодо визначення зазначеної діяльності. Найпоширенішим є трактування її як певного різновиду правозастосовної діяльності [393], яка є однією із специфічних форм реалізації права. Відмінність правозастосування від інших форм реалізації права полягає у тому, що це одна з форм активної організаційно-владної діяльності компетентних органів, які діють від імені держави за її повноваженнями [424]. Безсумніву, поняття «правоохоронні органи» необхідно відрізняти від поняття «правозастосовні органи», яке є більш широким. Застосовувати право означає діяти на підставі норм закону, без цього неможлива життєдіяльність громадян, держави і сучасного суспільства. Правом також користуються усі юридичні та фізичні особи, але про правозастосовні органи йдеться лише тоді, коли право застосовують державні органи, до яких належать усі органи держави, зокрема правоохоронні. Іншими словами, правоохоронні органи – це тільки частина правозастосовних органів, що є її невід’ємним елементом, володіючи основними ознаками першої (це організуюча владна діяльність; здійснюється завжди у межах конкретних правовідносин; реалізується у спеціальній формі особливими суб’єктами). Водночас правоохоронна діяльність має свої

особливості, які ще раз підкреслюють її якісну відмінність від інших видів правозастосування і полягають у такому:

- цей вид діяльності здійснюється не будь-яким чином, а лише шляхом застосування юридичних заходів впливу – заходів державного примусу;
- правоохоронна діяльність є завжди владною діяльністю, тобто такою, яка здійснюється за допомогою правового впливу і має загальнообов’язковий характер;
- застосування заходів державного примусу у процесі правоохоронної діяльності має відповідати закону;
- реалізація правоохоронної діяльності відбувається у встановленому законом порядку, з дотриманням певних процедур;
- її здійснення покладається на спеціально створені державні органи, які комплектуються спеціально підготовленими працівниками [387;408,с.5–6; 190].

Таким чином, викладене дозволяє зробити висновок, що правоохоронною є такий вид правозастосовної діяльності, яка здійснюється з метою охорони врегульованих правом суспільних відносин спеціально створеними державними органами шляхом застосування заходів юридичного впливу у певній процедурній формі при суворому дотриманні чинного законодавства.

Зрозуміло, що за своїм змістом правоохоронна діяльність є багатоаспектним явищем, основні напрями соціально-правового впливу якого на суспільні відносини проявляються у її функціях. У юридичній літературі вже були зроблені спроби визначити перелік функцій, властивих правоохоронній діяльності [408, с. 7; 302, с. 5; 303, с. 11], зроблено було це й у Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», де у ст. 2 до них віднесено: розгляд судових справ у всіх інстанціях; провадження і розслідування кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення; оперативно-розшукову діяльність; охорону громадського порядку і громадської безпеки; виконання вироків,

рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і попереднього слідства та прокурорів; контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України; нагляд і контроль за виконанням законів.

Аналіз зазначених функцій дозволяє зробити висновок, що в реалізації правоохоронної діяльності беруть участь органи виконавчої, судової влади та органи прокуратури. Зрозуміло, що при цьому участь кожного з них у зазначеному виді правозастосовної діяльності має свої особливості як за змістом, так і за обсягом, але у чому саме вони полягають, встановити не так просто. У зв'язку з цим, на нашу думку, необхідно було б виділити функції правоохоронної діяльності окремо щодо кожної групи органів, які беруть участь у зазначеному виді діяльності.

Крім цього, Кривенда В. Ю. [180 с.10] справедливо зазначає, що з визначенням деяких із наведених функцій як суто правоохоронних важко погодитися, оскільки наявність однієї чи навіть двох перелічених функцій у того чи іншого державного органу ще не говорить про те, що цей орган має визнаватися правоохоронним. В своєму дисертаційному дослідженні він наводить приклад діяльності органів державної статистики, які, крім іншого, здійснюють і такі «правоохоронні» функції як контроль за виконанням законів та провадженням в справах про адміністративні правопорушення.

Таким чином, перед нами постає завдання визначити ті правоохоронні функції, які властиві органам виконавчої влади як суб'єктам правоохоронної діяльності, а також провести їх групування.

У літературі було висловлено пропозицію, що усі правоохоронні функції розділити на головні і другорядні, що є, на нашу думку, цілком виправданим. Отже, до основних правоохоронних функцій органів виконавчої влади належать ті, які мають за мету боротьбу з правопорушеннями, пов'язані з реалізацією юридичної відповідальності у сфері публічного права, а саме: профілактична; захисна; охорони

громадського порядку, громадської безпеки, власності; ресоціалізаційна; оперативно-розшукова; розслідування злочинів; боротьба з тероризмом та економічними злочинами; розгляду справ про адміністративні правопорушення; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання, досудового слідства та прокурорів.

Поряд з цим викликає заперечення, і ми повністю поділяємо таку позицію, намагання до основних правоохоронних функцій включити функцію контролю, оскільки контроль передусім означає наявність у державного органу повноважень здійснювати перевірки дотримання законодавства в усіх чи окремих сферах діяльності держави і суспільства, а також окремих юридичних і фізичних осіб. Наслідками контролю може бути не обов'язково застосування засобів примусу, а лише отримання і аналіз інформації, розробка соціальних програм тощо.

Підтримуючи думку Ю. Ю. Сирочик [395,с.7], можемо погодитися з тим, що контролююча функція правоохоронних органів є однією з основних та відноситься до так званих координуючих засобів здійснення правоохоронної діяльності. Її основним завданням є своєчасне фіксування відхилень зі сторони працівників правоохоронних органів, що зашкоджують виконанню основних функцій та завдань покладених на них.

До другорядних правоохоронних функцій, тобто тих, які передують здійсненню основних, створюють організаційні та правові підстави для їх застосування, можна віднести такі: контрольну; дозвільну; правороз'яснювальну; аналітичну; інформаційну; нормотворчу; координаційну.

Таким чином, до правоохоронних органів необхідно відносити тільки ті, які створюються державою спеціально для виконання будь-якої (яких) основної правоохоронної функції за чітко встановленою законом процедурою. Такий напрям діяльності для правоохоронного органу має бути основним (головним, пріоритетним). Водночас, якщо діяльність державного органу пов'язується лише з виконанням другорядних правоохоронних

функцій як основних, то це свідчить про неможливість і недоречність віднесення останнього до кола правоохоронних органів. Вважаємо, що до них можна у даному випадку застосувати термін «правозахисні органи», про відмінності функціонування яких щодо правоохоронних органів вже йшлося у літературі [190, с. 23].

Визначившись з принциповими поняттями теорії правоохоронної діяльності, можна зазначити, що сама система правоохоронних органів характеризується такими положеннями:

- наявністю елементів (підсистем);
- субординаційними і координаційними зв'язками підсистем;
- цілісністю та якісною своєрідністю;
- відносною самостійністю.

Правоохоронні органи становлять певним чином відокремлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, що мають чітко визначені завдання, які полягають або у виконанні функцій щодо поновлення порушеного права, наприклад, у галузі цивільних правовідносин, або у покаранні правопорушника, якщо поновити порушене право неможливо, або у відновленні порушеного права і в покаранні одночасно, якщо можливість відновити порушене право є, але правопорушник заслуговує ще і на покарання. Вирішуючи ці завдання, правоохоронні органи захищають життя, честь, гідність, здоров'я, майно громадян, а також власність держави, суспільних і приватних організацій, природу, тваринний світ тощо.

Для усвідомлення сучасного змісту поняття терміна «безпека» автору уявляється доцільним з'ясування становлення і розвитку його розуміння та вживання з моменту його виникнення, тобто з точки зору історичного підходу.

Дослідження безпеки людини як одного з основних напрямів держави здійснювали такі мислителі минулого, як Н. Макіавеллі, Т. Гоббс, Ш.Л. Монтеск'є та інші. У центрі їх уваги були взаємовідносини між

правителями, населенням і державою, пов'язані з забезпеченням безпеки. Вони розглядали останню в тісному зв'язку з діяльністю держави, оскільки вважали, що вона може бути гарантована лише державою за допомогою створених нею для цього структур. Так, Т. Гоббс зазначав, що безпека практично неможлива без держави та суспільства [168, с. 27].

Так, у творах видатних мислителів епохи Відродження, зокрема Н. Макіавеллі («Державець») та Т. Гоббса («Левіафан»), які заклали засади сучасної теорії держави та політичних наук у цілому, розглянуто проблеми безпеки й виживання, структуру взаємин між урядом, населенням і державою, покликаних забезпечити добробут та захист від зовнішніх загроз. Безпека визначалась як засіб колективного захисту війни «усіх проти усіх», розглядалась тоді як основа держави. Інакше кажучи, безпека, що гарантується державою, визначалась як засада виживання і розвитку людини «як істоти, цивілізованої дією смерті» [241, с. 82].

Щодо сфер безпеки, то все зводилося на той час до військової безпеки, яка вважалася частиною «високої політики» і була зорієнтована переважно на зміцнення армії, нагромадження зброї та вдосконалення стратегії і тактики відсічі зовнішньої агресії. Таке розуміння безпеки, що в західній науці отримало назву «реалістичної теорії безпеки» [140, с. 4], збереглося до наших днів.

Одним із видів військової безпеки є забезпечення та дотримання безпеки працівниками правоохоронних органів, на яких покладено здійснення завдань з охорони правопорядку та дотримання миру в країні - є заходи по забезпеченню режиму надзвичайного стану.

Р. Ф. Сабіров зазначає, що правоохоронні органи у межах покладених на них завдань, для здійснення заходів безпеки, повинні забезпечувати заходи правового режиму надзвичайного стану в країні, серед яких:

- встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан;
- обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;

- посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;
- заборона проведення масових заходів, крім тих, заборона на проведення яких встановлюється судом;
- заборона страйків.

Виникнення надзвичайної обстановки завжди супроводжується екстремальними ситуаціями, які наносять велику шкоду правопорядку, матеріальну та моральну, тому правоохоронні органи повинні знаходитися в готовності до своєчасного проведення необхідних робіт з попередження, так і запобігання суспільно-небезпечних діянь, уникнення мародерства в зонах, які потребують масової та негайної евакуації, а також по локалізації і ліквідації наслідків [363] .

Керуючись вищенаведеною думкою, ми вважаємо: в сучасних умовах участь працівників правоохоронних органів у дотриманні безпеки громадян та власної безпеки під час виникнення надзвичайного стану в повній мірі розкриває основні завдання правоохоронців стосовно забезпечення безпеки громадян, що є основою для здійснення зі свого боку певних дій для досягнення цілі повного забезпечення безпеки громадян та себе особисто в часи надзвичайного стану. Дії та завдання правоохоронців під час виникнення такого стану країни повністю імплементують дії правоохоронців в інших ситуаціях, пов'язаних із ризиком для суспільства та для себе особисто, тому їх можна брати за приклад.

Отже, безпека розумілась як комплекс сформованих і оптимально збалансованих зовнішньо- та внутріполітичних умов, які становлять основу комфортної життєдіяльності людей і гарантують позитивний результат будь-якої зміни, що відбувається у ній.

Базовими поняттями, а будь-яке знання починається саме з них, щодо досліджуваної проблеми виступають: «безпека», «безпека людини».

Взагалі, поняття «безпека», звичайно, розглядалось як «відсутність небезпеки, збереженість, надійність». Тобто зміст слова можна тлумачити в

дії – забезпечити відсутність небезпеки, зберегти цей стан, надійно його оберігати, захищати. Такий підхід до визначення поняття «безпека» можна побачити, звернувшись до тлумачного словника С. І. Ожегов: «Безопасность – состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности» [254]. Споріднене поняття виклав і В. І. Даль: «Безопасность – отсутствие опасности, сохранность, надежность» [89].

Сам термін «безпека» вперше був використаний у 1190 р. і означав спокійний стан Духа людини, яка вважає себе захищеною від будь-якої небезпеки. Але цей термін у даному значенні використовувався до XVII–XVIII стст. Майже у всіх країнах домінує судження, згідно з яким пріоритетна ціль держави – загальний благоустрій і безпека. З цього часу термін «безпека» набув нового тлумачення як ситуації спокою, відсутності небезпеки (фізичної, моральної), а також матеріальні, економічні, політичні умови; відповідні органи і організації, які сприяють створенню даного положення [402, с. 125].

Якщо абстрагуватись від конкретного виду безпеки, то сьогодні її інтерпретація у сучасній науковій літературі досить різноманітна.

Наприклад, Н. Н. Карпов визначає безпеку як динамічно стійкий стан щодо несприятливих впливів і діяльності із захисту від внутрішніх і зовнішніх загроз, щодо забезпечення таких внутрішніх і зовнішніх умов існування, що гарантують можливість стабільного всебічного прогресу держави, суспільства й громадян. Це поняття, по справедливому зауваженню дослідника, перетворилося у комплексне, міждисциплінарне й інтегративне, що відображає у даній якості життєво важливі інтереси розвитку особи, суспільства, держави [139, с. 93–97]. Тут, мабуть, можна не погодитись з автором у тому, що він виступає занадто великим прихильником забезпечення безпеки людини й суспільства виключно через безпеку інститутів держави. Водночас тільки міцна держава і сильна влада можуть бути гарантами природних прав людини, свободи й гідності особи. Однак влада може бути й причиною порушення цих прав і свобод, може сама стати

небезпекою для людини й суспільства. У такій ситуації людина й суспільство можуть стати заручниками держави.

Безперечний інтерес викликає підхід до розуміння безпеки О. О. Белькова. Він визначає безпеку як стан, тенденції розвитку й умови життєдіяльності соціуму, його структур, інститутів, при яких забезпечується збереження їх якісної визначеності з об'єктивно обумовленими інноваціями в ній і вільне, відповідне власній природі функціонування [28, с. 91].

К. С. Бельский розглядає безпеку як можливість використання притаманних людині, країні, суспільству та державі засобів та заходів для самозбереження [29]. Таке визначення є досить суперечливим, адже безпека розглядається лише як право, що може використовуватися особою та державою на власний розсуд, хоча саме для держави забезпечення безпечних умов життя для своїх громадян повинно стати перш за все обов'язком.

На думку Я. А. Жаліло, безпека людини має два виміри. Про безпечну життєдіяльність людини можна стверджувати, якщо наявні дві головні передумови: людина повинна відчувати себе безпечно в конкретний момент і в даному місці; людина повинна мати впевненість у власній безпеці в майбутньому [110, с. 92].

Найбільш широко та повно, на нашу думку, поняття безпеки визначила В.П. Васьковська: «Безпека – стабільний стан надійної захищеності життєво важливих (життя і здоров'я людини), законних і приватних інтересів людини, її прав, свобод та ідеалів, цінностей від протиправних зазіхань, загроз будь-яких шкідливих впливів (фізичного, духовного, майнового, інформаційного, соціального, економічного, політичного, екологічного, військового тощо) за умов збереження і розвитку людського потенціалу та підтримання ефективного стимулювання діяльності особи [48, с. 20]».

Також досить влучним є визначення безпеки, що навів В. Руденко, як стану суспільства та держави, коли забезпечується захист кожної людини, яка проживає на території даної держави, її прав та громадянських свобод, а також надійність існування та стійкий розвиток держави, захист її основних

цінностей, матеріальних і духовних джерел життєдіяльності, конституційного ладу та державного суверенітету, незалежності та територіальної цілісності від внутрішніх і зовнішніх ворогів.

На нашу думку, одним із найдоцільніших можна вважати твердження Дубенка О. І., який у своєму дисертаційному дослідженні визначив, що поняття «безпека особи» представляє собою систему внутрішніх та зовнішніх умов економічного, політичного, юридичного, техногенного та іншого характеру, що запобігають загрозам визначеному колу осіб, їх життю та здоров'ю, правам та свободам, які здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування [98,с.5].

Підсумовуючи наведені вище визначення безпеки людини, можна виділити декілька підходів до цієї проблеми.

Перший підхід пов'язаний із захистом власних інтересів від загроз. Безпека людини при цьому визначається як забезпечення особистих інтересів; як захищеність громадянина; сукупність державно-правових і суспільних гарантій, які забезпечують захищеність; ступінь захищеності інтересів і прав; стан захищеності життєво важливих інтересів особи; стан життєдіяльності людини, при якому забезпечується реалізація життєво важливих інтересів та їх захист; здатність суспільства своєчасно виявити та оцінити загрози та вжити необхідні заходи; інтегральна міра оцінки рівня загроз інтересам тощо.

При другому підході «безпека людини» розуміється як засіб здійснення саморозвитку; система гарантій; забезпечення життєздатності людини; ступінь забезпечення розвитку людини; сукупність властивостей соціальної системи – стабільність, стійкість, життєздатність тощо.

На думку автора, найбільш оптимальним є перший підхід, при якому увага зосереджується на визначенні безпеки людини як стану життєдіяльності чи її захищеності, при якому забезпечується реалізація життєво важливих інтересів та їх захист. Тобто в даному випадку безпека людини розглядається як цінність держави й суспільства, що є основою

життєдіяльності та співіснування різноманітних соціальних структур. На відміну від запропонованого другий підхід відображає лише окремі способи, порядок, напрями забезпечення національної безпеки і, таким чином, є логічним продовженням першого підходу.

Безпеку людини варто розглядати як загальну цінність, яка відповідає інтересам суспільства і громадян, тому що вона є однією з постійних потреб, яка детермінована природними умовами життя людини, суспільства, людства. Водночас безпеку слід розглядати як самостійне благо, яке в свою чергу покликане забезпечити безпечне існування інших благ.

В аспекті оцінки діяльності (правоохоронної у тому числі) безпека людини є засобом забезпечення інтересів людини, особистості. Водночас вона є метою діяльності держави, громадянських співтовариств, людства в цілому. Ця діяльність – об'єктивно існуючий чинник і потреба: чим повноцінніше вона реалізована, тим більшою мірою захищені, з точки зору безпечного існування, усі інші блага. Звідси випливає, що ефективна діяльність держави і суспільства щодо створення безпечних умов існування забезпечує нормальне безперешкодне і природне функціонування та розвиток суспільних відносин.

Якщо питання безпеки людини підіймалися ще з глибокої давнини, то проблемою безпеки правоохоронних органів вітчизняні науковці почали цікавитись порівняно нещодавно. Це пов'язано з тим, що саме правоохоронні органи завжди були дієвим механізмом забезпечення спокою громадян та інтересів держави і тому як об'єкт безпеки просто не розглядалися. Наголосимо, разом з тим, що правоохоронні органи виступають не тільки як суб'єкти діяльності із забезпечення безпеки життєдіяльності суспільства, його окремих членів, але й як повноцінні об'єкти цієї діяльності. Як і всі громадяни України, працівники правоохоронних органів мають конституційне право на охорону та захист життя і здоров'я як під час виконання службових обов'язків, так і у буденних ситуаціях. На жаль, законодавство України щодо захисту прав правоохоронців на безпеку ще

потребує вдосконалення з метою повної відповідності міжнародно-правовим стандартам у цій сфері. Так, основні положення концепції безпеки людини викладено в доповіді ПРООН про розвиток людини за 1994 рік [125]. Особливістю цієї концепції є підхід до розробки проблем безпеки з погляду вирішення проблем розвитку кожної людини: економічна безпека (забезпеченість доходом, достатнім для задоволення насущних потреб), продовольча безпека (доступність основних продуктів харчування), екологічна безпека (свобода і захист від загроз екологічного забруднення, захищеність від екологічних катастроф), безпека для здоров'я (захищеність людини від ризиків захворюваності, доступність ефективного медичного обслуговування), особиста безпека (захист від насилля), політична безпека (захищеність культурного розмаїття і захист суспільного розвитку від деструктивних тенденцій), соціальна безпека (надання дієвих гарантій з соціального та правового захисту). Поняття безпеки людини включає також і безпеку честі та гідності, місця проживання, недоторканості житла, таємниці особистого життя, невтручання в особисте і сімейне життя, свободи думки і слова, світогляду, об'єднань, підприємницької діяльності, безпеку майна тощо [418, с. 57].

І хоча такий підхід до розуміння елементів безпеки не є вичерпним, все ж дозволяє поглянути на окреслену проблему з багатьох позицій. По-перше, потрібно звернути увагу на дроблення самого поняття «безпека». На думку автора, доцільно розглядати дану категорію не як сукупність різних понять, елементів, концепцій, а як самобутню цілу систему, об'єднану під назвою «особиста безпека», яка традиційно ототожнюється з поняттям «фізична безпека особистості». Узагальненість коментованого визначення, особистої безпеки свідчить про певні прогалини. А це, у свою чергу, породжує ряд запитань щодо повноти відображення найістотніших ознак, які визначають поняття особистої безпеки та можливість практичного застосування і створення реального механізму її забезпечення. Зазначені недоліки та прогалини у визначенні особистої безпеки обумовлюють доцільність

подальшого творчого пошуку найбільш оптимальних підходів з тим, щоб воно було найбільш лаконічним і водночас зрозумілим, адресним, сприяло здійсненню конкретних дій чітко визначеними суб'єктами, зобов'язаними забезпечувати таку безпеку. Саме тому доцільніше, на нашу думку, є використання поняття «особиста безпека» у більш широкому його значенні, тобто поняття, яке поряд з фізичною безпекою містить у собі цілий ряд інших складових. Це може бути організаційна безпека, правова безпека, соціальна безпека, психологічна безпека, фізична безпека, екологічна безпека та інші, що існують у тісній взаємозалежності між собою та доповнюють одна одну. Кожна із цих складових відрізняється своїм змістом та призначенням. Так, наприклад, психологічна безпека передбачає неприпустимість ущемлення почуття власної гідності, особистого статусу людини; соціальна безпека – надання та реальне забезпечення працівників соціальними пільгами та гарантіями, правова безпека характеризується рядом нормативно-правових актів тощо.

Перш ніж дати визначення таким поняттям, як «безпека правоохоронних органів» та «особиста безпека працівників правоохоронних органів» потрібно більш детально проаналізувати кожен складовий елемент як і безпеки правоохоронних органів, так і їх працівників.

Загроза життю та здоров'ю працівників правоохоронних органів була присутня протягом усього періоду їх існування та діяльності і за всі часи приймалися певні заходи щодо запобігання випадків поранень та загибелі серед особового складу. Це пояснюється специфікою діяльності правоохоронних органів, що тісно поєднана із проблемою професійного ризику. Ситуація небезпеки завжди містить у собі той або інший ризик для особистості. Щодо працівників правоохоронних органів, то ризик як фізичний, так і психологічний є сьогодні об'єктивною складовою їх професійної діяльності. Відповідно існує безпосередній зв'язок між мінімізацією цього ризику і забезпеченням особистої безпеки всього особового складу.

Одним із небагатьох останніх досліджень, спеціально присвячених проблемі професійного ризику, є дослідження А. Н. Роши та В. П. Крошко. У своїх працях автори намагаються вирішити комплекс завдань, пов'язаних з проблемою професійного ризику: визначення сутності поняття «професійний ризик», установлення співвідношення між виправданим та невиправданим ризиком; виявлення особливостей видів професійного ризику; розробка теоретичної моделі професійного ризику тощо. Зрозуміло, що у межах одного дослідження ґрунтовно розглянути всі ці питання дуже важко. Але вже їх постановка – це значний крок на шляху всебічної розробки цієї надзвичайно важливої проблеми [359]. Приклад того, як на користь використати знання про ризик, надав А.Н. Роша. Зазначаючи, що ризик виступає як соціально-професійна умова діяльності працівників міліції, він пропонує комплекс заходів, спрямованих на мінімізацію цього ризику і які водночас можуть стати дійовим важелем стимулювання професійної діяльності [359, с. 34].

Досліджуючи психолого-педагогічні аспекти забезпечення особистої безпеки працівників, А.В. Буданов використовує поняття «ризик» для визначення поняття «професійна безпека працівників правоохоронних органів». Він зазначає, що професійна безпека безпосередньо пов'язана з реальним ступенем професійного ризику та здатністю працівників звести цей ризик до можливої межі під час вирішення професійних завдань [42,с.100].

Що, власне, розуміється під поняттям «ризик»? Існує три основних взаємопов'язаних між собою значення цього поняття, які тією або іншою мірою проявляються у сфері правоохоронної діяльності. Розглянемо їх.

1. Ризик як міра очікуваного неблагополуччя при неуспіху у діяльності, що визначається поєднанням вірогідності неуспіху і ступеня неблагополучних наслідків у цьому випадку.

2. Ризик як дія, яка в тому або іншому відношенні загрожує суб'єкту втратою (травмою, шкодою тощо). Виходячи із співвідношення очікуваного

виграшу та програшу при реалізації відповідної дії виділяють виправданий та невиправданий ризик.

3. Ризик як ситуація вибору між двома можливими варіантами дії: менш привабливим, але більш надійним, і більш привабливим, однак менш надійним (результат якого є проблематичним і пов'язаний з можливими несприятливими наслідками) [351, с. 85; 80, с. 344].

4. Ризик як вірогідність настання матеріальної незабезпеченості особи внаслідок відсутності заробітку з об'єктивних соціально значущих причин, а також щодо задоволення потреб у медичних чи соціальних послугах [216, с. 12].

Ризик у діяльності працівників органів внутрішніх справ – обставина вимушена. Вона значною мірою зумовлена екстремальними ситуаціями (тобто такими, що викликають порушення здоров'я, загрожують життю), в яких відбувається ця діяльність (дії працівників в умовах необхідної оборони, захисту суб'єктів, запобігання злочинів тощо).

Серед причин, що призводять до випадків поранень та загибелі працівників правоохоронних органів, – раптовість нападів, опір, дорожньо-транспортні події, кількісна перевага та перевага в озброєнні правопорушників та інші, які можна розглядати як складові екстремальних ситуацій або такі, що зумовлені небезпечними умовами діяльності. Фактором, який посилює небезпечність умов професійної діяльності працівників правоохоронних органів, є сама належність до цієї структури, зовнішнім атрибутом такої належності виступає формений одяг, посвідчення тощо. Непоодинокі випадки, коли повідомлення людини у цивільному про те, що вона є працівником міліції, з наступною вимогою припинити правопорушення стає причиною агресивності з боку оточуючих.

Розуміння причин виникнення екстремальних ситуацій, особливостей різних видів, механізму дії та інших характеристик дає можливість мінімізувати до можливої межі їх негативний вплив, сформувати у працівників алгоритми поведінки у тих або інших ситуаціях.

Збереження життя та здоров'я працівників – одне із найважливіших завдань правоохоронних органів в усьому світі. Скрізь ведеться активний пошук шляхів вирішення цього завдання, значна увага при цьому приділяється розробці проблеми управління безпекою персоналу правоохоронних органів або інакше «менеджменту безпеки». Так, у США у першій половині 1980-х рр. так звана «професійна доктрина» діяльності правоохоронних органів, згідно з якою пріоритетними завданнями такої діяльності були охорона життя, здоров'я, честі, гідності та майна громадян, а також пошук та затримання правопорушників, змінюється оновленою доктриною. Відповідно до нової доктрини до числа пріоритетних завдань діяльності правоохоронних органів включається забезпечення об'єктивно можливого рівня особистої безпеки працівників навіть до відмови у конкретних випадках від затримання правопорушників, якщо немає реального ризику для громадян, але є вірогідність загибелі працівників [80,с. 3–4]. Таким чином, питання забезпечення безпеки як громадян, так і працівників правоохоронних органів починають розглядати як єдине ціле. Нова доктрина передбачала багатоаспектний підхід (конкретно-управлінський, психологічний, моральний, педагогічний та ін.) до вирішення окресленого завдання, формування у працівників правоохоронних органів комплексу відповідних професійно-психологічних установок, навчання їх стратегії, тактиці та методам забезпечення власної фізичної безпеки, а також необхідні додаткові заходи матеріально-технічного характеру. Важливість даної доктрини полягає у тому, що у ситуації, коли питання про безпеку із площини особистої проблеми переходить у розряд проблеми професійної, рішення якої є не тільки справою працівника, але й завданням усієї організації та її керівників, значно пом'якшується моральна колізія між професійним обов'язком та почуттям самозбереження. Це, у свою чергу, частіше спонукає працівника ставити рішення професійного завдання на перший план у результаті свого вільного вибору. Необхідно враховувати і той факт, що подібна концепція діяльності правоохоронних органів сприяє

укріпленню позитивного ставлення особового складу до організації у цілому, довіри до неї та її підтримки.

Ще однією групою причин, які також можуть призвести до заподіяння працівникам правоохоронних органів тілесних ушкоджень різного ступеня та їх загибелі, є недостатній рівень забезпечення табельною зброєю, засобами особистої безпеки, зв'язку, транспорту тощо. Ці причини тісно пов'язані із попередніми. Небезпечні дії працівників правоохоронних органів у ситуаціях професійного ризику можуть бути зумовлені або посилені саме вказаними обставинами. В умовах сучасної України працівникам правоохоронних органів на законодавчому рівні надані широкі права у застосуванні табельної зброї, але, незважаючи на це, за різних причин ці можливості використовуються не повною мірою, мають місце факти незабезпечення у повному обсязі працівників спецзасобами, табельною зброєю. Серед причин незастосування табельної зброї значущими є також психологічна невідповідність працівників органів внутрішніх справ, перестраховка, у ряді випадків низька професійна майстерність та інші. З одного боку, дійсно, застосування табельної зброї вимагає надзвичайної відповідальності, але, з іншого – ціною надмірно перестраховочного ставлення до цього стає здоров'я і навіть життя. Однією із причин такого стану є психологічна невідповідність працівників до дій в екстремальних ситуаціях. Так, МВС України неодноразово звертало увагу на значущість цього фактору і на необхідність забезпечення відповідного рівня психологічної підготовки особового складу. У зв'язку з цим особливого значення набуває діяльність, яка спрямована, з одного боку, на вдосконалення профвідбору та профвідсіву професійно непридатних осіб, а з другого – на вдосконалення структури особистості працюючих працівників. Щодо останнього, то мається на увазі підвищення професійної компетентності та досвіду працівників, у тому числі тренування професійної поведінки в екстремальних ситуаціях, підвищення емоційної стійкості та здатності до самоуправління, саморегуляції своєї поведінки та стану, підвищення відповідальності, дисциплінованості,

готовності виконувати вимоги безпеки, покращання, розвиток та тренування уваги, пам'яті тощо. Все це вимагає вдосконалення та більш активної діяльності психологічних служб. Але сьогодні, як зазначалося на розширеній колегії МВС України від 15 травня 2001 р., має місце недостатнє усвідомлення значення психологічної служби і взагалі психологічним обслуговуванням охоплена лише половина особового складу. Це значно послаблює можливості профілактики надзвичайних подій, особливо випадків самогубств серед працівників органів внутрішніх справ, стримує процес психологічної підготовки до дій у ситуаціях професійного ризику.

Проблема забезпечення безпеки співробітників правоохоронних органів безпосередньо пов'язана із проблемою суїцидів серед особового складу. Більше половини суїцидів і зазіхань здійснюється працівниками у віці до 35 років, близько третини – у віці 35–40 років. Як видно з цих даних, внаслідок суїцидів гинуть люди у найбільш професійно продуктивному віці, які вже мають досвід роботи в органах внутрішніх справ і у яких відповідно сформувалися певні професійні якості. Попередження будь-якого явища не можливо без знання його причин, а якщо йдеться про свідому діяльність людей – тих мотивів, які спонукають їх здійснити відповідні дії, ця аксіома повною мірою стосується випадків суїцидів серед працівників органів внутрішніх справ та їх замахів на своє життя.

Розглянемо загальну схему мотивів та приводів самогубств. Фахівцями у галузі суїцидології виділяються 5 основних груп мотивів та приводів самогубств. Серед них: особистісно-сімейні мотиви (сімейні конфлікти, розлучення, хвороба, смерть близьких, самотність, образа з боку оточуючих, статева неспроможність та ін.); стан здоров'я, у тому числі психічні та соматичні захворювання, каліцтво; мотиви, пов'язані з антисоціальною поведінкою суїцидента, в тому числі побоювання кримінальної відповідальності, іншого покарання або ганьби; конфлікти, що пов'язані з роботою або навчанням; матеріально-побутові труднощі відповідно до ст. 32–33 ККУ. Аналіз висновків щодо підсумків службових розслідувань за

фактами самогубств та замахів на самогубство серед працівників правоохоронних органів свідчить, що основною причиною цих випадків були сімейні конфлікти та матеріально-побутові труднощі [184,ст. 32]. Важливо зазначити, що у багатьох випадках обидві групи мотивів були тісно пов'язані між собою, одне ставало наслідком іншого. Невдоволеність житловими умовами, матеріальним забезпеченням призводить до загострення сімейних стосунків, конфліктів, розлучень і за певних обставин стає причиною самогубств.

Важливим у зв'язку з цим є використання можливостей соціальної роботи. Профілактика самогубств – не єдине завдання соціальної роботи, але і в цьому відношенні її роль буде дуже великою. Вона спрямована переважно на допомогу у вирішенні проблем психічно здорових людей (правових, соціальних, медичних, психолого-педагогічних та інших). За своєю концепцією соціальні служби відокремлені від системи психіатричної допомоги. У зв'язку з цим відсутній фактор упередженого ставлення до них. Важливим є і те, що ці служби повинні бути безпосередньо наближені до працівників. Тим самим вирішується питання ранньої діагностики небезпечних станів або проявів у поведінці та настрої працівників та своєчасного реагування на них.

Звичайно, вирішення проблеми особистої безпеки правоохоронних органів значною мірою залежить від самих працівників. Їх невідповідність фізично і теоретично, байдужість до себе і своїх колег, несерйозне ставлення до можливої небезпеки, невміння прийняти правильне рішення у скрутній ситуації, невміння протидіяти небезпечним факторам призводять до небажаних наслідків. Та деякі чинники небезпек обумовлені відсутністю або ж недосконалістю законодавчо-правової, нормативної бази, загальнообов'язкових норм поведінки, встановлених чи санкціонованих державою, а також слабкою державною гарантією та підтримкою працівників правоохоронних органів. Це призводить до зростання протиправних дій проти правоохоронця, зростання злочинності та криміналізації суспільства.

Одним із факторів, які забезпечують ефективність та безпеку правоохоронної діяльності, є кримінально-правовий та адміністративно-правовий захист, насамперед, здоров'я, честі, гідності працівників правоохоронних органів. У Кримінальному кодексі й Кодексі України про адміністративні правопорушення досить широко й детально регламентується зміст кримінальних і адміністративних правопорушень проти працівників правоохоронних органів, але з різних причин працівники правоохоронних органів можливостями кримінально-правового та адміністративно-правового захисту користуються не повністю, що підриває принцип соціальної справедливості й негативно впливає на правопорядок у країні. Такими причинами є: незнання законодавчих актів, що захищають працівників податкової служби від злочинних посягань; неуважність до цієї проблеми керівників органів податкової служби, їх невимогливість до документального, юридично грамотного оформлення правопорушень щодо працівників.

Як бачимо, працівники правоохоронних органів законодавством України наділені досить широким правовим захистом. Однак на практиці, за звітними статистичними даними, правовим захистом реально користується менше половини тих правоохоронців, щодо яких було вчинено правопорушення. Тут, напевно, проявляється десятиліттями виховуваний стереотип поведінки, згідно з яким працівнику самому «добиватись справедливості», «ходити по кабінетах» незручно. Інші працівники свідомо не бажають втягуватись у тривалу боротьбу за відновлення справедливості, знаючи, з якими труднощами вони зустрінуться в прокуратурі і в суді, і скільки це забере у них моральних та фізичних сил. Логічно було б покласти обов'язки щодо захисту працівників правоохоронних органів від злочинних посягань на підрозділи по боротьбі з корупцією та безпеки, що діють у відповідних структурах. На жаль, поки що правовий захист працівників правоохоронних органів не є напрямом діяльності цих підрозділів, а носить випадковий характер. Перед даними підрозділами поставлено інше

пріоритетне завдання – якомога більше викрити правопорушень з боку самих працівників. Безумовно, що з такими порушеннями необхідно боротися, але, можливо, їх було б менше, якби сам працівник був надійно захищеним від злочинного впливу й зазіхань.

Зважаючи на підвищений інтерес громадськості, специфічну увагу засобів масової інформації, активний захист адвокатами і самозахист правопорушників, особливе ставлення до таких справ прокурорів і суддів, фактор суворого дотримання вимог закону при оформленні матеріалів з правового захисту працівників правоохоронних органів має вирішальне значення. У ряді випадків і небажання працівника розпочинати боротьбу за захист своїх порушених прав сприяє безкарності правопорушень проти правоохоронців.

Зневіру у здатність правоохоронних органів захистити їх інтереси, а звідси – і небажання звертатись до них за допомогою можна, зокрема, помітити в поведінці багатьох людей. Розуміючи, що офіційна правоохоронна система зі своїми завданнями не справляється, люди, прості громадяни, при порушенні їх прав вдаються до «тіньового правосуддя», тобто до рекету, шантажу, вимагань, неофіційної охорони, інших незаконних актів відновлення справедливості. Як правило, на слідстві вони заявляють, що вимушені вдатись до таких заходів тому, що їм не допомогли правоохоронні органи або вони не вірять у можливість такої допомоги.

Отже, для того щоб працівники правоохоронних органів успішно захищали права й свободи громадян, їм необхідно професійно захищати самих себе, а для цього потрібно знати відповідне законодавство, бути фізично й технічно підготовленими, вміло і сумлінно виконувати свої обов'язки, бути впевненими, що їх добросовісна праця буде відповідним чином оцінена на державному рівні, а честь, гідність, здоров'я та особисте майно і їх близьких надійно захищені.

Переходячи до іншої складової особистої безпеки правоохоронних органів та їх працівників, варто повернутися до питання «професійних

ризиків». Саме поняття «ризик професії» ґрунтується на розумінні змісту професії як сукупності форм діяльності, поєднаних спорідненими особливостями об'єкта, засобів, змісту, організації праці і вимогами до підготовки суб'єкта праці [350, с. 201]. Враховуючи, що праця є не тільки економічною, а й соціальною категорією, важливим є дослідження не лише професійних ризиків загалом, але й ризиків у соціально-трудових відносинах, тобто соціальних ризиків, а також визначення основних причин та умов, що сприяють їх виникненню у професійній діяльності. Автором вже були наведені деякі визначення поняття «ризик». Саме поняття «соціальний» теж розуміють як у широкому «як такий, що здійснюється в суспільстві» [350, с. 476], так і у вузькому (пов'язаний з основними умовами життєдіяльності людини) значеннях. Система соціальних ризиків не є сталою, вона динамічно змінюється залежно від розвитку держави та проголошення нею цінностей. Складність проблеми полягає у тому, що законодавчого закріплення поняття соціального ризику немає ні в міжнародних актах, ні в національному законодавстві, ні в проектах відповідних законів, а лише досліджується у науковій літературі. Міжнародні та внутрішньодержавні акти визначають тільки систему цих ризиків. Тому категорія соціального ризику дедалі частіше стає предметом досліджень сучасних учених. Так, В. Д. Роїк під поняттям «соціальний ризик» розуміє вірогідність настання матеріальної незабезпеченості працівників внаслідок втрати заробітку та втрати працездатності (професійні та загальні захворювання, нещасні випадки як на виробництві, так і поза ним) [357, с. 21].

Обґрунтовуючи поняття соціального ризику саме так, автор обмежує коло потенційних суб'єктів соціально-забезпечувальних правовідносин (тільки працівники), а також звужує перелік підстав, що породжують право на матеріальне соціальне забезпечення (втрата зарплати внаслідок втрати працездатності). Очевидним є той факт, що за сучасних умов поряд із соціально-економічними причинами зберігаються не менш важливі підстави здійснення державою функції соціального забезпечення: фізіологічні та

демографічні. Доречно зауважити, що такий соціальний ризик, як безробіття, також не охоплюється запропонованою вченим дефініцією.

Т. З. Гарасимів однією з характеристик соціального ризику називає втрату працездатності особи [61, с. 8]. Така позиція видається не безспірною хоча б тому, що втрата працездатності є лише однією з об'єктивних причин (поряд з такими, як неможливість знайти підходящу роботу, втрата годувальника) втрати особою (чи неможливості набути) засобів до існування.

Таким чином, соціальний ризик – це обставина, що носить як об'єктивний, так і суб'єктивний характер, з настанням якої громадяни або ж члени їх сімей можуть тимчасово або назавжди втратити засоби до існування і. як наслідок, потребують додаткового матеріального забезпечення та підтримки з боку держави.

Звернемо увагу на те, що в юридичному сенсі ризику професії – це завжди події, причому вони, як правило, наперед відомі, передбачувані, мають загальний характер, неодмінно або, як правило, трапляються у людей в певний час і за певних обставин.

Проаналізувавши думки окремих науковців, слід зазначити, що на формування професійного ризику впливають як природні, так і соціальні, політичні, економічні фактори. Природно, що на виникнення професійних ризиків мають вплив соціальні фактори, але сам факт їх існування не залежить від способу виробництва. Особа в процесі своєї професійної діяльності хворіє, народжує дітей, досягає старості і все це такі події, за яких вона на певний час втрачає здатність здобувати засоби до існування, а суспільство в особі держави має підтримати таку людину як повноцінного члена свого суспільства. Проте вид діяльності організації та спосіб виробництва, безперечно, впливає на організаційні засоби забезпечення соціальних ризиків. Досить часто на виникнення професійних ризиків у соціально-трудових відносинах впливає, крім економічних, політичних, природних факторів, також особистий фактор. Зокрема, до такого можна віднести невиконання роботодавцем (а у випадку з держслужбовцями –

керівником) необхідних правил та покладених на нього обов'язків щодо забезпечення особистої безпеки свого персоналу.

В аспекті способів державного забезпечення належного розвитку соціально-трудових відносин розрізняють традиційні і нетрадиційні соціальні ризики. До традиційних відносять хворобу, безробіття, старість, каліцтво, утримання дітей, втрату годувальника. Ці ризики мають найбільший коефіцієнт вірогідності у житті людини, тому вони стали основою для надання соціальних виплат через системи соціального страхування.

Серед нетрадиційних ризиків заслуговує на особливу увагу такий соціальний ризик, як бідність, оскільки його визначення у законодавстві ознаменувало певний якісний стрибок у системах соціального захисту. Насправді юридичне визначення права людини на соціальну допомогу на подолання бідності, незалежно від того, чи сплачувала особа попередньо внески на соціальне страхування, вимагало значних зусиль від людської спільноти і засвідчило високий ступінь людської свідомості. Неоціненний внесок у подвижництво цієї ідеї та втілення її у національні державно-правові акти зробили міжнародні організації. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, європейські акти включили до переліку прав, щодо забезпечення яких держави мають взяти на себе зобов'язання щодо права людини на соціальну допомогу. Особливо у зв'язку з цим потрібно зазначити про роль Європейської соціальної хартії (переглянутої), яка присвятила цій проблемі кілька статей, зокрема слід виділити спеціальні статті – ст. 13, за якою «кожна людина має право на захист від убогості та соціального відчуження».

Формування України як соціальної держави, перехід до нових соціальних відносин потребує проведення нової соціальної політики, створення нової концепції, яка здатна була б забезпечувати високу соціальну захищеність громадян.

Беручи до уваги думку Жадана С. В., [109,с.12] соціальне забезпечення завжди займало і займає одне з ключових визначальних місць у житті

держави та суспільства. З часом в Україні все більше зростала потреба населення в соціальному забезпеченні. Соціальне страхування залежить від розвитку економіки країни і тісно пов'язане з політикою та соціальним благополуччям людей, праці та непрацюючих верств населення. В юридичній і економічній науці поняття соціального забезпечення трактується неоднозначно і до цього часу не стало загальноприйнятим.

Соціальне забезпечення завжди займало і займає одне з ключових визначальних місць у житті держави та суспільства. Воно залежить від розвитку економіки і тісно пов'язане з політикою і соціальним благополуччям людей праці та непрацюючих верст населення. У юридичній і економічній науці поняття соціального забезпечення трактується неоднозначно і до сьогодні не стало загальноприйнятим.

Розглядаючи соціальну справедливість у контексті з соціальною політикою, можна зазначити, що вона являє собою складну категорію взаємовідносин соціального суб'єкта і суспільства щодо реакції суспільства на реалізацію прав і свобод та виконання обов'язків громадянином. У цих умовах соціальна справедливість, з одного боку, стає гарантом реалізації соціальної захищеності особи [193, с. 17], з іншого – одним з найбільш достовірних соціальних показників, що відображають стан фактичної рівності і нерівності в суспільстві. Відомо, що правовий і соціальний статус громадянина розцінюється ним не ізольовано, а в порівнянні, зіставленні з тими правами, якими володіють інші особи чи якими він сам володів раніше [165, с. 65].

Саме цей принциповий підхід знайшов своє закріплення у статті 1 Конституції України [167]: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава». Поважаючи принципи соціальної справедливості, Основний закон надає рівні умови для розвитку кожної особи, можливості застосування нею своїх здібностей на власну і суспільну користь.

Кожна держава певною мірою соціальна, і термін «соціальна держава» використовується лише для того, щоб підкреслити здатність такої держави здійснювати своєчасну соціальну політику: вирішувати проблему зайнятості населення, надавати матеріальну допомогу його малозабезпеченим верствам, боротися із злочинністю, внутрішніми і зовнішніми конфліктами, створювати систему охорони здоров'я, піклуватися про здоров'я та поповнення генофонду нації [380, с. 34]. Соціальною державою, як правило, вважається та держава, яка бере на себе обов'язок піклуватися про соціальну справедливість, добробут громадян, їх соціальну захищеність [208, с. 97].

Соціальні відносини отримують нормативне закріплення у законах, інших нормативних актах, через що набувають юридичного характеру. Врегульовані правом і поєднані у певну систему з метою подальшої соціальної захищеності людини ці відносини становлять суть соціальної політики нашої держави. Відповідно до статті 17 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» до числа основних державних соціальних гарантій включаються: мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат.

Орієнтація на зазначені проблеми важлива для будь-якої категорії громадян. Різниця полягає у тому, що у громадській сфері повинні забезпечуватися умови для їх задоволення, а будуть вони реалізовані чи ні – справа самих громадян [315, с. 377]. На державній службі в правоохоронних органах інше становище: умови реалізації потреб правоохоронців забезпечуються державою, нею ж регламентуються й відповідні правові механізми.

Намагаючись вирішити проблеми соціального захисту працівників правоохоронних органів, необхідно звернути увагу на досвід західноєвропейських держав, де у правоохоронців існують реальні грошові надбавки, пов'язані з особливим характером виконуваних ними функцій,

стажем роботи, сімейним станом, а також компенсації за неоднакову вартість життя у різних регіонах країни. У таких країнах, як Великобританія, Швеція, Швейцарія для працівників, які виконують свої функції здебільшого за місцем проживання, заробітна плата визначається залежно від чисельності населення, що проживає на території обслуговування. У Франції, Німеччині, Швеції, Норвегії, Данії правоохоронцям надається безкоштовне або частково оплачене із державного або муніципального бюджету житло і медична допомога. З досягненням 50-річного віку у Великобританії і Швейцарії та 60-річного віку у Франції і Німеччині правоохоронці мають право на пенсію, розмір якої залежить від останньої заробітної плати і стажу служби. Для Великобританії і Франції пенсія, як правило, дорівнює половині окладу при вислuzі 25 років і двом третім окладу, при вислuzі не менше 30 років. Правоохоронці також отримують медичні пільги, юридичну допомогу, які сплачуються із міського бюджету, про що складається відповідний трудовий договір [83, с. 36]. Та більш детально стан соціального захисту працівників правоохоронних органів ми розглянемо у відповідному розділі даної роботи.

Зазначивши про характерні риси такого поняття, як «безпека правоохоронних органів» та «особиста безпека працівників правоохоронних органів», нами пропонуються такі визначення даних термінів.

Безпека правоохоронних органів – це такий стан організації діяльності правоохоронних органів, при якому досягається максимальна стабільність їх функціонування, ефективне виконання усіх покладених функцій, а також створення дієвих умов для подальшого вдосконалення роботи правоохоронних органів навіть за наявності об'єктивних та суб'єктивних факторів, що несуть загрози [403, с. 21–23].

Безпека правоохоронних органів як державної організації перш за все визначається специфікою умов, змісту і форм професійної діяльності власних працівників; ступенем їх професійної захищеності, у тому числі й наявністю спеціальних заходів організаційно-правового, управлінського і матеріально-технічного характеру; рівнем професійно-психологічної підготовленості

працівників і наявністю у них спеціальних знань і вмінь щодо забезпечення особистої безпеки при вирішенні професійних завдань, або у ситуаціях, пов'язаних з професійною діяльністю, а також створенням державою сприятливих умов для успішної діяльності такої організації.

Особиста безпека працівників правоохоронних органів – це система організаційно-правових, фізичних, тактико-психологічних заходів, які дозволяють забезпечити збереження життя та здоров'я працівника правоохоронних органів і підтримати високий рівень ефективності його професійних дій як у буденних, так і в екстремальних ситуаціях, що досягається за допомогою комплексу основних та допоміжних заходів, спрямованих на зниження рівня небезпечних факторів до реально-можливого мінімуму [401, с. 44]. Тому основними (безпосередніми) заходами є: професійні заходи – це набування та удосконалення досвіду службової, бойової, оперативної підготовки з метою його умілого використання; духовні заходи – це культура поведінки з колегами по роботі, з платниками податків, з особами, які ухиляються від сплати податків, у сім'ї, із сторонніми особами та стійка моральна поведінка в різних ситуаціях; правові заходи – це відповідність правової нормативної бази об'єктивним умовам і завданням професійно-службової діяльності. Передбачають знання правових норм, додержання їх при виконанні службових обов'язків та розробка відповідних нормативних актів; тактичні заходи – знання тактики дій злочинців, і з урахуванням цього уміле застосування своїх тактичних дій з метою затримання злочинця; психологічно-педагогічні заходи – передбачають змобілізованість психіки, настроєність на більш доцільні, активні, рішучі дії та готовність до дій у складних чи небезпечних для життя чи здоров'я ситуаціях; фізичні заходи – уміння застосовувати заходи протидії злочинним посяганням на життя і здоров'я. Передбачає фізичний розвиток, володіння прийомами рукопашного бою, а також формування стійкого психомоторного стану до зовнішніх проявів небезпеки з метою захисту виконання професійних дій; індивідуальні заходи – сукупність індивідуальних якостей і

властивостей працівника, його вміння ефективно застосовувати необхідні заходи і засоби з метою забезпечення особистої безпеки.

Допоміжними (забезпечувальними) заходами можуть бути такі як: кадрові заходи – забезпечення ефективної діяльності працівників відповідно до професійної придатності, кваліфікаційного рівня та перспективи удосконалення професійної майстерності працівника; організаційні заходи – забезпечення організаційно управлінськими заходами згідно з чинним законодавством та спрямування діяльності працівників на виконання завдань керівництва; психомоторні заходи – розвиток у працівників інтелектуальних, рухових та психомоторних якостей; керівні (управлінські) заходи – проведення заходів з боку керівництва щодо забезпечення безпеки підлеглих. Передбачено проведення інструктажів, занять, розбір ситуацій, доведення відповідних наказів та контроль за виконанням відповідних розпоряджень і вказівок; медичні заходи – спроможність надати долікарську допомогу потерпілому – як у буденних, так і екстремальних ситуаціях – з використанням наявних медичних і підручних засобів; матеріально-технічні заходи – забезпеченість працівників необхідними та сучасними матеріально-технічними засобами (зброя, спеціальні засоби, спецтехніка, індивідуальні засоби, відеозйомка, зв'язок, транспорт тощо) з метою оперативного та ефективного вирішення службових завдань і функціональних обов'язків; соціальні заходи – наявність соціальних гарантій працівників правоохоронних органів (обов'язкове страхування у разі нещасних випадків при виконанні службових обов'язків, медичне обслуговування, створення відповідних умов для праці та відпочинку) та підвищення позитивного іміджу професії; економічні заходи – спроможність працівників задовольнити свої матеріальні потреби та потреби своєї сім'ї [35, с. 45].

Деякі заходи як основні, так і допоміжні взаємопов'язані один з одним, можуть застосовуватися у комплексі або як наслідок застосування попереднього заходу, залежно від обставин.

Структура особистої безпеки працівників правоохоронних органів представлена такими компонентами: орієнтаційний – вивчення та усвідомлення умов і особливостей діяльності, способів можливих дій у різних варіантах розвитку подій, необхідних для цього властивостей та якостей особистості; мотиваційний – установка не тільки на найбільш доцільні, активні та рішучі дії, а й на власну безпеку; операційний – навички та вміння реалізовувати професійні дії; оціночний – об’єктивна оцінка ступеня небезпеки ситуації і власної підготовленості для її вирішення, прогнозування можливих результатів, внесення відповідних поправок; вольовий – самоконтроль, самомотивація та керування своїми діями.

Необхідно зазначити, що будь-які заходи не можуть бути ефективними без усвідомлених зусиль самого працівника щодо забезпечення особистої безпеки. Адже ситуація, в якій може опинитися працівник, може виникнути раптово, тому рішення йому прийдеться приймати миттєво і самотійно. І до цього потрібно серйозно і наполегливо готуватися, а саме: підвищувати свій професійний рівень; аналізувати професійний досвід своїх колег – як позитивний, так і негативний, удосконалювати тактику, засоби і прийоми забезпечення особистої безпеки.

Забезпечення особистої безпеки працівника правоохоронних органів – складний процес, в якому можна виділити елементарні складові, вихідні положення, ідеї, які називаються принципами. Специфіка службової діяльності, особливості виконання професійних обов’язків, різноманітність застосування засобів, заходів і тактичних прийомів – усе це обумовлює значення принципів забезпечення особистої безпеки. Ці принципи мають важливе методологічне значення. Ефективне застосування комплексу заходів особистої безпеки можливо лише на підставі усвідомлення обліку принципів особистої безпеки.

Безпека працівника правоохоронних органів складається з таких основних принципів:

– Організаційно-правовий принцип – система об’єктивних передумов для ефективного і безпечного здійснення професійної діяльності. До організаційно-правових принципів відносять: відповідні державні структури (Кабінет Міністрів України, МВС, СБУ, ДМСУ, ДПСУ), основним завданням яких є науково обґрунтована реалізація правових, економічних, матеріально-технічних та інших можливостей, наданих державою для забезпечення захисту як системи в цілому, так і її конкретних працівників.

Крім того, до організаційно-правових принципів також відносять діяльність керівників підрозділів правоохоронних органів, які для ефективного вирішення питань особистої безпеки працівників повинні: аналізувати організаційно-правові, соціально-економічні умови здійснення правоохоронної діяльності і фактори, що визначають реальний рівень професійного ризику; формулювати та подавати пропозиції у відповідні державні структури щодо підвищення рівня захищеності і безпеки працівників; своєчасно доводити до підлеглих накази, директиви, інструкції, практичні рекомендації та оперативну інформацію щодо питань особистої безпеки; розповсюджувати передовий досвід і проводити з підлеглими аналіз ситуацій, які призвели або могли призвести до нещасних випадків; здійснювати результативні контакти з державними органами (у тому числі з іншими правоохоронними органами), громадськими і приватними організаціями та об’єднаннями, засобами масової інформації, населенням із метою забезпечення більш високого рівня професійної захищеності і безпеки працівників; мобілізувати наявні економічні і матеріально-технічні ресурси для підвищення рівня особистої безпеки працівників правоохоронних органів; приймати спеціальні управлінські рішення з метою підвищення рівня професійної захищеності і безпеки; організовувати навчання працівників правоохоронних органів у системі бойової, службової та професійно-психологічної підготовки; проводити індивідуальні бесіди та аналіз виконання оперативно-службових завдань з позиції дотримання особистої безпеки; проводити навчання оперативно-тактичним і

психологічним прийомам безпечної поведінки у різноманітних ситуаціях службової діяльності та поза виконанням службових обов'язків тощо.

– Управлінський принцип – визначає взаємозв'язок між окремими стадіями й етапами процесу забезпечення особистої безпеки. До управлінського принципу належать способи його реалізації: комплексність, планування, контроль, управління, обов'язковість зворотного зв'язку, ефективність, ієрархічність, кадрове забезпечення (відбір, атестація тощо), відповідальність, стимулювання, адекватність, однозначність, єдиноначальність, взаємодія, координація, своєчасність, статистика та інші.

– Індивідуально-професійний принцип – система заходів забезпечення особистої безпеки та набуття необхідних навиків і досвіду.

– Методично-педагогічний принцип – являє собою основоположні ідеї, що визначають напрями пошуку безпечних рішень і служать методологічною та інформаційною базою.

До них належать: системність; індивідуальні бесіди, аналіз виконання оперативно-службових завдань з позиції дотримання особистої безпеки, навчання оперативно-тактичних прийомів, навчання психологічних прийомів безпечної поведінки, формування умінь, навичок до дій в екстремальних ситуаціях, пошук методів зниження небезпеки, інформація, класифікація тощо.

– Духовний принцип – культура поведінки працівника правоохоронних органів (формування правової культури) у всіх можливих сферах його діяльності.

Вони передбачають: правозахисну та правову культуру, культуру праці (службової діяльності), моральні та етичні аспекти, шанування традицій, культуру спілкування з колегами по роботі та із старшими, культуру поведінки з громадянами, культуру поведінки в сім'ї, культуру проведення вільного часу, культуру форми одягу та інші.

– Психологічний принцип – передбачає психологічну готовність «на виживання», тобто морально-поведінські установки, що сприятимуть забезпеченню особистої безпеки.

– Спеціально-тактичний принцип – передбачає навчання основ професійної діяльності, майстерності володіння спеціальною технікою, зброєю, спеціальними засобами, засобами фізичного впливу, засобами зв'язку та індивідуального захисту; формування готовності до застосування зброї і засобів активної оборони в екстремальних умовах. До них належать: удосконалення професійної діяльності; майстерне володіння спеціальною технікою; узагальнення досвіду, майстерне володіння спеціальною технікою; майстерне володіння зброєю; майстерне володіння засобами спеціального захисту; майстерне володіння засобами фізичного захисту; передбачення можливих дій правопорушника; знання тактики дій злочинних елементів; забезпечення безперервного зв'язку; взаємодія, оцінка своїх сил і сил ворога; формування готовності до дій в екстремальних ситуаціях; здатність реально оцінювати ситуацію, що склалася, і приймати щодо цього адекватне рішення та інше.

Інформаційний принцип передбачає собою систему заходів по забезпеченню достатніми інформаційними базами співробітників правоохоронних органів про життєвоважливі для них фактори такі, як особливості обстановки, яка викликає особисту загрозу, об'єктивну обстановку ситуації при скоєнні правопорушення, якісні ознаки загрози життя та здоров'я правоохоронця та інші [149, 10].

Теоретичне та пізнавальне значення принципів полягає у тому, що за їх допомогою визначається рівень знань щодо особистої небезпеки працівників правоохоронних органів і відповідно до цього формуються вимоги до проведення захисних заходів і методи їх реалізації. У практичному аспекті значення принципів дуже важливо, оскільки вони дозволяють знаходити оптимальні рішення захисту від небезпеки на підставі порівняльного аналізу,

набутого досвіду, розробки нових заходів, тактичних прийомів, засобів, правил тощо [401, с. 50–54].

Застосування кожного з цих принципів зумовлене конкретною ситуацією, що може спровокувати стан небезпеки працівників правоохоронних органів. Стрімкий розвиток злочинності, її вдосконалення – перша перешкода на шляху до становлення особистої безпеки працівників правоохоронних органів. Водночас висока вірогідність настання небезпечних ситуацій, що можуть загрожувати життю та здоров'ю працівників правоохоронних органів, зумовлена рядом факторів, що, на жаль, й досі супроводжують правоохоронців у їх професійній діяльності та носять як об'єктивний, так і суб'єктивний характер, а саме:

- підвищення рівня підготовленості кримінальних елементів;
- зношеність основних фондів, недостатня кількість засобів технічного забезпечення;
- згортання робіт з реконструкції і модернізації екіпірування, технічних засобів через недостатність інвестицій;
- структурні зміни в керуванні, при яких відповідальність керівників за технічну безпеку значно знижена;
- падіння службової дисципліни як серед виконавців робіт, так і керівників підрозділів;
- положення погіршується завдяки соціальним проблемам (це несвоєчасна виплата заробітної плати, невиконання соціального захисту, невиконання пільг тощо).

Найбільш суттєво на погіршення стану забезпечення безпеки правоохоронних органів впливають дві перші складові. Перша стосується безпосередньо правоохоронної діяльності і відображає зворотній вплив злочинності. На жаль, останні роки характеризувалися зростанням цього негативного впливу.

Друга складова належить до внутрішніх проблем правоохоронних органів. Зношеність основних фондів, недостатня кількість засобів

технічного забезпечення, спецзасобів та зброї призводить до зниження ефективності правоохоронних органів, піддаючи їх підвищеному ризику. На жаль, технічна озброєність злочинного світу в усі часи була кращою ніж озброєність правоохоронних органів. Тому для протидії цим нападам необхідний комплекс заходів та засобів, які ставатимуть останнім аргументом між життям та смертю правоохоронців. Зростає необхідність підвищення рівня професійної підготовки працівників правоохоронних органів.

Беззаперечно, працівник правоохоронних органів обов'язково повинен знати заходи особистої безпеки, але більша частина правоохоронців не довіряє своїм навичкам та знанням в екстремальній ситуації, як наслідок, це унеможлиблює досконале виконання усіх вимог техніки безпеки у небезпечній, екстремальній ситуації, що тягне за собою виникнення проблеми особистої безпеки саме у екстремальних ситуаціях.

Залежно від виконання різноманітних завдань, які стоять перед правоохоронцями, їм найчастіше приходится вступати в контакт із злочинцями при їх затримці або ж при звільненні заручників. Вірогідність таких контактів, пов'язана з ризиком, великою віддачею моральних і фізичних сил, підвищеним психічним і емоціональним навантаженням, вимагає уміння швидко оцінювати обстановку і приймати рішення (у тому числі про застосування спеціальних засобів і вогнепальної зброї).

Варто виділити групи найбільш характерних ситуацій, при яких одержують поранення працівники правоохоронних органів, і причин, які призводять до цього, а саме:

- при проведенні оперативно-розшукових і слідчих заходів;
- при виконанні завдань з охорони суспільного порядку і суспільної безпеки;
- при охороні об'єктів, юридичних і фізичних осіб, перевезені вантажів;
- у ході проведення навчань, тренувань, практичних завдань;
- при проведенні спеціальних операцій;

– загибель і поранення правоохоронців в інших, не пов'язаних з виконанням службових обов'язків, ситуаціях: у дорожньо-транспортних випадках, в побутових умовах і при інших обставинах.

Підсумовуючи вищевикладене, потрібно наголосити, що з метою вдосконалення особистої захищеності працівників правоохоронних органів необхідно передбачити: розробку принципів, мети, змісту, форм та методів роботи щодо профілактики, мінімізації, компенсації та корекції можливих фізичних, психічних, соціальних відхилень у працівників правоохоронних органів; вивчення несприятливих факторів та небезпечності у їх діяльності, визначення можливостей суспільства, держави, певних інститутів з їх мінімізації, компенсації та корекції їх впливу на розвиток особистості працівника; надання допомоги правоохоронцям щодо корекції самосприйняття та самоусвідомлення у питаннях особистої безпеки.

Адміністративно-правові засоби забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів України полягають у комплексному застосуванні заходів: політично-правового, організаційного, медико-психологічного, соціального, фізичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного характеру з метою максимально ефективного підтримання рівня безпеки діяльності правоохоронних органів та їх працівників.

Управлінські рішення, плани щодо забезпечення безпеки особового складу правоохоронних органів повинні включати: розробку інструкцій, алгоритмів поведінки працівників правоохоронних органів у несприятливих ситуаціях, зокрема під час затримання озброєних злочинців, звільнення заручників, діях у невідомій, незрозумілій ситуації, де можлива загроза особистому життю; систематичну перевірку готовності особового складу правоохоронних органів до виконання обов'язків в умовах підвищеного ризику для життя та в екстремальних ситуаціях; організацію початкової та службової підготовки за місцем служби, підвищення рівня професійної майстерності, спеціальної та фізичної підготовки особового складу

правоохоронних органів, збільшення практичних занять, тренувань, навчань з відпрацюванням дій, передбачених заходами особистої безпеки; дотримання правил порядку дій учасників проведення занять, тренувань, особливо при застосуванні зброї, імітаційних засобів, спеціальних засобів сльозоточивої, світло-шумової і руйнівної дії; вміння користуватись приладами радіаційної, хімічної розвідки, дозиметричного контролю, засобами захисту органів дихання та шкіри в осередках хімічного забруднення; закріплення на постійне й тимчасове носіння зброї працівникам правоохоронних органів, вміння володіти нею та знання законних підстав для її застосування; перевірки додержання дорожньо-транспортної дисципліни працівниками податкової служби, запобігання дорожньо-транспортних пригод за участі особового складу; цільове використання коштів на обов'язкове страхування працівників правоохоронних органів; аналіз та вжиття відповідних заходів щодо злочинних намірів стосовно працівників правоохоронних органів, членів їх сімей, порядок використання наявної інформації з метою профілактики таких правопорушень; здійснення комплексу оперативно-розшукових заходів для розкриття злочинів, вчинених щодо правоохоронців, для викриття і затримання осіб, які скоїли такі злочини; забезпечення особового складу правоохоронних органів сучасними спеціальними засобами захисту, зброєю, набоями, спорядженням; забезпечення якісного відбору кадрів на службу в правоохоронні органи, виявлення осіб психологічно нестійких у стресових ситуаціях, з недостатніми адаптаційними можливостями до ситуацій, пов'язаних з підвищеним ризиком; запровадження обов'язкового професійного психофізіологічного відбору кадрів на службу; вжиття заходів для забезпечення соціального захисту сімей загиблих правоохоронців відповідно до чинного законодавства, допомоги працівникам, які отримали каліцтва, поранення чи захворіли під час виконання службових обов'язків [29, с. 99–105].

Як висновок, можна зазначити, що становлення України на шлях демократичного розвитку неминуче тягне за собою створення концепції серйозного підходу до вирішення питання неухильного забезпечення безпеки своїх громадян. Свою правозахисну функцію вона делегувала спеціальній організації – правоохоронним органам. Становлення та розвиток організаційно-правового регулювання захисних заходів безпеки працівників правоохоронних органів безпосередньо пов'язаний з функціональними обов'язками, покладених на співробітників, а також нормативним регулюванням забезпечення безпеки, що, на теперішній час в повній мірі не регламентують даного процесу. Правоохоронні органи як складова системи державних органів виконавчої влади покликані захищати, насамперед, життя, здоров'я, права та свободи людини, їх майно та житло від протиправних посягань. Практично всі служби правоохоронних органів за допомогою різноманітних засобів та методів беруть участь у вирішенні цих завдань. Правоохоронні органи покликані приводити в дію механізм правового захисту. Вони повинні забезпечувати застосування заходів державного примусу, маючи на меті усунення перешкод для реалізації людиною та громадянином своїх прав та виконання обов'язків, поновлення їх порушених прав, свобод чи законних інтересів, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності і, найголовніше, забезпечувати свою діяльність на підставі законів та в межах Конституції України. Аналіз завдань і функцій, що виконуються правоохоронними органами, свідчить, що в діяльності їх підрозділів питання забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина займають особливе місце. Водночас працівники правоохоронних органів повинні бути максимально захищені чинним законодавством України не тільки від протиправних посягань із боку злочинного елемента, а й мати реальну можливість застосовувати відповідні прийоми та засоби з метою самооборони та захисту як своїх власних, так і суспільних, державних інтересів. Значимість поняття особистої безпеки правоохоронних органів та їх працівників повинна бути

ключовою у діяльності держави. Закон повинен надавати правоохоронцю реальну можливість щодо вчинення правозахисних дій. Закон повинен захищати правоохоронця так само, як правоохоронець захищає його.

1.3. Адміністративно-правовий аспект забезпечення управління особистою безпекою працівників правоохоронних органів.

Гарантіями права правоохоронних органів на безпеку є встановлені та закріплені законом юридичні засоби забезпечення його реалізації, охорони і захисту. Держава, яка закріплює права і свободи в законодавстві, бере на себе певні зобов'язання щодо створення сприятливих умов для їх ефективного забезпечення: надавати правоохоронцям справжні можливості для практичної реалізації ними своїх прав і свобод; охороняти права і свободи від можливих протиправних посягань; захищати права і свободи працівників правоохоронних органів у випадку їх незаконного порушення. Ці зобов'язання держави, зафіксовані в законодавстві, і є юридичними гарантіями їх реалізації, охорони і захисту.

Держава формує політику управління по забезпеченню безпеки правоохоронних органів, що функціонують у державній сфері у відповідності до кращих світових стандартів та внутрішньодержавних потреб. Забезпечення соціально-сервісного характеру діяльності правоохоронних органів відбувається шляхом оптимізації їх завдань і функцій та юридичних гарантій вдосконалення правового, соціального та матеріального забезпечення [389].

Юридичні гарантії права правоохоронних органів на безпеку взаємозалежні і являють собою єдину систему, що визначається як сукупність конкретних взаємопов'язаних і взаємодіючих нормативно-правових і організаційно-правових або інституційно-правових засобів загальнообов'язкового характеру, спрямованих на забезпечення права працівників правоохоронних органів на безпеку.

До системи юридичних гарантій відносять такі складові елементи: нормативно-правові гарантії (міжнародно-правові і внутрішньодержавні гарантії з урахуванням поділу за сферою впливу; процесуальні і матеріальні гарантії за характером юридичних норм; норми-принципи, обов'язки і юридичну відповідальність); організаційно-правові або інституційно-організаційні гарантії.

Нормативно-правові гарантії права правоохоронних органів на безпеку – це передбачені державою та закріплені нормами матеріального і процесуального права юридичні засоби, що повністю спрямовані на забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки кожного співробітника правоохоронної системи.

Очолюють систему юридичних гарантій нормативно-правові гарантії і їх складові, а саме: міжнародно-правові гарантії як найбільш істотні умови забезпечення й засобу захисту найважливішого права особи. Наступними за значимістю визначено внутрішньодержавні гарантії (галузеві – конституційно-правові; кримінально-правові, кримінально-процесуальні, цивільно-правові, адміністративно-правові й кримінально-виконавчі), норми-принципи, обов'язки і юридична відповідальність. Розглянемо кожен вид гарантій більш докладно.

У загальній системі міжнародно-правових гарантій можуть бути виділені такі елементи: міжнародно-правові норми, що закріплюють право на життя й можливості, що встановлюють його правомірне обмеження; норми міжнародного гуманітарного права; міжнародний контроль за здійсненням державами й приватними особами зазначених правових норм; міжнародні засоби захисту права безпеки.

Зазначимо про статтю 6 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права [219, с. 9–19], що містить два види міжнародно-правових норм: ті, які закріплюють право на життя й розкривають його зміст, а також фіксуючі гарантії права на життя. Стаття 6 Хартії Основних прав Європейського Союзу встановлює, що кожен має право на свободу та

безпеку. Тут варто зупинитися докладніше на аналізі норм, що фіксують гарантії права на безпеку.

У систему міжнародного контролю за реалізацією й дотриманням права на безпеку входить також процедура, що передбачає обов'язок держав, що ратифікували Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, надати на прохання Комітету з прав людини доповідь про дотримання державою на своїй території того або іншого права за конкретний відрізок часу. Комітет, вивчивши попередню інформацію, що надійшла до нього, ставить перед державою конкретні питання з метою одержання достовірних відповідей [256, с. 32].

Одним зі специфічних міжнародно-правових засобів захисту права на безпеку в умовах масових зазіхань на нього є проведення акцій, іменованих «операціями по підтримці миру». Подібні акції проводяться із санкції Ради Безпеки ООН з метою запобігання або припинення військових зіткнень, що тягнуть численні людські жертви і відповідають ст. 1 Уставу ООН, що передбачає «підтримку міжнародного миру, безпеки й вжиття із цією метою ефективних колективних заходів для запобігання й усунення погрози миру й безпеці» [93, с. 321].

Також одним із найважливіших питань застосування чинних міжнародних нормативно-правових актів забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів є забезпечення дотримання гарантій особистої безпеки та соціального забезпечення миротворчого персоналу та їх сімей, при виконанні ними миротворчих операцій. Не випадковим є твердження, що для забезпечення успіху місій та забезпечення безпеки самих миротворців потрібні достатньо озброєні, оснащені, підготовлені особи (військовослужбовці, правоохоронці) [476]. Конвенція про привілеї та імунітети ООН 1964 року встановлює категорії осіб, міжнародного персоналу ООН, які мають право надання їм політичного, соціального, гуманітарного та інших видів захисту, до такої категорії осіб також

відносяться миротворський персонал, який складається з працівників правоохоронних органів та військовослужбовців Збройних сил.

У проведеному дослідженні даного питання Білоцький С. Д. визначає, що основою захисту миротворців є визнання їх правового статусу, як осіб, які відряджаються державами для участі в миротворчих операціях. Такий правовий статус, на його думку, визначається міжнародною організацією, у рамках якої здійснюється миротворська діяльність за умови укладання двосторонньої угоди з державою, що приймає допомогу, заради закріплення певного обсягу правових гарантій для своїх громадян в складі миротворчого персоналу [36,с.201]. Тому захист прав осіб на безпеку в умовах масових зазіхань та захист миротворчого персоналу забезпечується як один з основних напрямків прямої дії міжнародних нормативно-правових актів.

Сформувавши бачення особистої захищеності правоохоронців, керуючись міжнародним досвідом забезпечення особистої безпеки, особливо беручи до уваги забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів при виконанні миротворчих операцій, які широко розкрив В. О. Заросило [121,с. 205] у своїй монографії, можемо навести наступні критерії особистої безпеки правоохоронця, які на нашу думку є обов'язковою нормою забезпечення особистої безпеки співробітників правоохоронних органів:

- дотримання загальних принципів особистої безпеки;
- вдосконалення основних правил при виникненні небезпечних станів;
- дотримання стану постійної готовності до умов небезпеки;
- підтримання стану постійної готовності до умов небезпеки;
- обов'язкова періодична перевірка місцевості, на якій доводиться працювати працівникам правоохоронних органів;
- дотримання умов особистої безпеки при експлуатації технічних засобів;
- ведення точної характеристики небезпечних районів, об'єктів, з якими доводиться працювати співробітникам правоохоронних органів.

Вважається, що об'єднуючою ланкою міжнародного й внутрішньодержавного механізмів гарантій прав людини виступає система конституційних гарантій. Конституція, будучи Основним законом держави, не тільки проголошує конкретне право особи, але й закладає основи принципів діяльності держави, посадових осіб і громадян, що покликана сприяти реалізації даного права. Конституційні гарантії, з одного боку, відіграють важливу роль у механізмі внутрішньодержавних гарантій, а з іншого – обумовлюють правову основу використання особою засобів міжнародного захисту права. Частина 3 ст. 55 Конституції України, наприклад, говорить: «Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна» [167]. Специфіка конституційних гарантій полягає у тому, що вони є базисними, вихідними для всіх інших юридичних гарантій права на безпеку. В остаточному підсумку всі конституційні норми, закріплюючи основи правової діяльності державних органів, тим самим створюють і забезпечують потенційно оптимальні умови реалізації права на безпеку.

Ряд конституційних норм виступає загальними конституційними гарантіями, прикладами їх можуть служити ст. 3 Конституції України: «Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави», а також «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [167].

Як загальні конституційні гарантії, можуть бути визнані також такі положення Конституції: визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки найвищою цінністю (ст. 3); проголошення верховенства Конституції України законів на всій території країни; принцип поділу влади (ст. 8); проголошення невідчужуваності прав людини (ст. 21); рівність прав і свобод людини й громадянина незалежно від статі, раси,

походження тощо (ст. 24); забезпечення державою доступу до правосуддя й компенсації заподіяного збитку (ст. 55, 56) [167].

Крім загальних, конституційних гарантій забезпечення права правоохоронних органів на безпеку, організаційно-управлінські відносини в сфері професійної захищеності працівників правоохоронних органів регулюються розгалуженою мережею нормативно-правових актів як загального, так і спеціального характеру.

Найбільш важливі завдання даного розгалуженого нормативно-правового забезпечення правоохоронних органів України на сьогоднішньому етапі їх реформування в узагальненому вигляді зводяться до таких: визначення місця і ролі всіх складових національної правоохоронної системи, її завдань, функцій, принципів, форм і методів функціонування; раціоналізація структурної побудови органів, структур та підрозділів правоохоронних органів; забезпечення оптимального розподілу функціональних ролей працівників, їх прав та обов'язків; визначення компетенції посадових осіб при прийнятті ними управлінських рішень; упорядкування найважливіших аспектів застосування фізичних та розумових здібностей до служби працівників правоохоронних органів, наприклад, розподілу робочого часу, зв'язку результатів праці з точними критеріями її оцінки та системою матеріального і морального заохочення [413, с. 45]. Погоджуючись щодо визначення завдань нормативно-правового забезпечення організаційно-структурної побудови та діяльності системи правоохоронних органів, потрібно доповнити, що одним з найголовніших завдань такого забезпечення є врегулювання основних питань особистої безпеки діяльності працівників правоохоронних органів.

Необхідно зазначити, що нормативно-правові акти, покликані регулювати відносини в сфері забезпечення безпеки діяльності працівників правоохоронних органів, мають багатогалузевий характер. Ці нормативні акти належать до ряду національних галузей права: адміністративного, трудового, кримінального, фінансового. Відносини в сфері діяльності правоохоронних

органів регулюються комплексним законодавством. «Комплексне законодавство охоплює норми декількох галузей права, регулюючи різні види суспільних відносин, які утворюють відносно самостійну сферу суспільних відносин, які вимагають юридично різнорідних способів впливу, що об'єднуються у цілісний комплексний метод» [387, с. 277]. У свою чергу, будь-яке «законодавство – це система нормативних актів» [443, с. 16].

У теоріях управління та загальної теорії держави і права поняття «нормативно-правовий акт» є й сьогодні предметом наукового пошуку багатьох відомих теоретиків права. Так, на думку В. В. Копейчикова, юридичний нормативно-правовий акт – це рішення компетентних суб'єктів права, які встановлюють, змінюють чи скасовують юридичні норми в односторонньому вольовому порядку. Такими є конституції, закони, укази президента, накази, постанови тощо [416, с. 174]. Погоджується з таким твердженням С.С. Алексєєв: «Нормативно-правовий акт – це належним чином оформлене зовнішнє вираження волі держави, її органів, окремих осіб, яке виступає як носій змістовних елементів правової системи – юридичних норм, правоположень практики, індивідуальних приписів» [5, с. 192–193].

П.М. Рабинович вважає, що нормативно-правовий акт – це основна форма права соціально-демократичної орієнтації. Поширеність нормативно-правових актів пояснюється незаперечними перевагами такого способу вираження юридичних норм саме з точки зору загальнолюдських правових принципів, які поступово впроваджуються у право соціально-демократичної орієнтації. До таких переваг вчений відносить такі можливості: найбільш чітко, ясно, однозначно формулювати зміст юридичних прав і обов'язків; якнайшвидше довести до відома адресатів юридичної норми її зміст; забезпечити сприятливі умови для швидкого знаходження потрібної норми права; створити умови для правильного, адекватного розуміння адресатом норми її істинного змісту; оперативно змінювати чи скасовувати юридичну норму; здійснювати впорядкування, погодження, систематизацію численних норм права [352, с. 105]. А.В.Поляков зазначає, що нормативно-правовий акт

являє собою основну текстуальну форму державно-організованих норм права в романо-германській правовій сім'ї. «Нормативно-правовий акт являє собою імперативний (владно-приписуючий) письмовий документ, в якому міститься гетерономний нормативно-правовий текст. Це означає, що з такого тексту може бути виведене загальноважливе та загальнообов'язкове правило поведінки, яке має уповноважуючо-забов'язуючий характер [298, с. 516]. яким встановлюються, змінюються або припиняються норми права, які містять правила загального характеру» – зазначає С. О. Комаров [158, с. 224]. Погоджується з ним В. В. Лазарєв [253, с. 176]. «Нормативно-правовий акт – це належним чином оформлене зовнішнє вираження волі держави, її органів, окремих осіб, яке виступає як носій змістовних елементів правової системи – юридичних норм, правоположень практики, індивідуальних приписів, автономних рішень осіб», – вказує С. С. Алексєєв [5, с. 192–193]. В. М. Сиріх свідчить, що нормативно-правовий акт – це не будь-яка сукупність діючих норм права. Він повинний виражати волю органу, який його видав у вигляді нових оригінальних норм права. У нормативно-правовому акті, як мінімум, повинна міститись одна оригінальна норма. «Нормативно-правовий акт являє собою письмовий документ, за допомогою якого правотворчий орган у межах своєї компетенції вносить зміни в систему чинних норм права шляхом прийняття нових норм права або рішення, направлено на відміну застарілих актів» [410, с. 192–194]. Нормативно-правовий акт, зазначає П. М. Рябинович, включає широкий комплекс актів правотворчості, виданих органами законодавчої, виконавчої, а часто й судової влади. Нормативно-правовими вони називаються тому, що містять норми права. По суті, дане поняття є синонімом поняття «законодавство» в широкому значенні. Це основне джерело права в країнах романо-германської правової сім'ї. Важливу роль відіграють нормативно-правові акти і в країнах англо-американського права. Таке значення нормативно-правових актів у правовому регулюванні пояснюється рядом суттєвих переваг порівняно з іншими джерелами права. Це, зокрема, загальний характер приписів, які змістовно розраховані на

багатократне застосування, можливість охоплення широких сфер суспільного життя, відносна швидкість процедури їх прийняття, зміни або відміни, висока техніка систематизації і кодифікації нормативно-правових актів. Нормативно-правові акти видаються органами держави лише в певній формі та в межах компетенції правотворчого органу. Юридична сила нормативного акта визначається місцем у системі органів держави того органу, від імені якого він виданий. У свою чергу, в ієрархії нормативно-правових актів відображається структура держави [352, с. 72]. М. І. Матузов і А. В. Малько говорять, що нормативно-правові акти є основною та найбільш досконалою формою сучасного права. Їх велика питома вага, порівняно з іншими формами, пов'язана, перш за все, з посиленням ролі держави в регулюванні суспільно важливих відносин. Крім того, їх широкому використанню допомагають такі якості, як здатність централізовано регулювати різні відношення, швидко реагувати на зміни потреб суспільного розвитку, чіткість і доступність викладення виражених у ньому приписів [413, с. 379]. «Нормативно-правовий акт, – зазначає В. О. Котюк, – це письмовий юридичний документ, який виданий державою чи окремими її органами, має владний, загальнообов'язковий характер, у якому закріплюються офіційні правила поведінки загального характеру, що забезпечуються і охороняються державною владою і направлені на регулювання суспільних відносин» [175, с. 41].

Нормативно-правові акти класифікуються за різними критеріями:

- за суб'єктами ухвалення – на акти органів держави, народу в процесі референдуму, громадських об'єднань, трудових колективів, спільні акти органів держави і недержавних формувань;
- за юридичною силою – на закони і підзаконні нормативні акти;
- за сферою дії – на загальнообов'язкові, спеціальні, локальні;
- за ступенем загальності правових норм – на загальні і конкретизаційні;

- за характером волевиявлення – на акти встановлення, зміни та скасування норм права;
- за галузями законодавства – на цивільні, кримінальні, адміністративні тощо;
- за часом дії – визначно-строкові і невизначно-строкові [416, с. 176].

О.В. Петришин зауважує, що під правовою нормою розуміють способи зовнішнього вираження і закріплення правових норм. У юридичній літературі разом з поняттям «норма права» використовується поняття «джерело права». Джерело права в матеріальному розумінні – це фактори, які обумовлюють виникнення, розвиток, зміст права (передусім система соціально-економічних відносин). Джерело права в ідеалістичному розумінні – це сукупність юридичних ідей, поглядів, теорій, під впливом яких утворюється і функціонує право. Джерело права в спеціально-юридичному розумінні – це і є власне форма права, тобто зовнішня форма вираження і існування норм права. Переважання тих чи інших форм права в державі залежить від специфіки правової системи, історичних традицій, національних особливостей, якості правотворчості, рівня правової культури суспільства тощо. Найпоширенішими формами права в більшості правових систем є правові звичаї, правові прецеденти, нормативні правові акти, нормативні правові договори [112, с. 293]. М. Н. Марченко під джерелами права визнає офіційні форми вираження й закріплення (а також зміни чи відміни) правових норм, діючих у даній державі [251, с. 133]. В. М. Корельський і В. Д. Перевалов зазначають, що усі джерела права можна класифікувати на дві групи: нормативно-правові акти (закони, укази, постанови, інструкції, угоди) та інші джерела права нормативного характеру (правові звичаї, судові прецеденти й рішення) [412, с. 288]. В. Погорілко та В. Федоренко вважають, що однією з основних категорій правової науки є її джерела. Під джерелами конституційного права, як правило, розуміють зовнішню форму вираження конституційно-правових норм. Цей підхід до категорії «джерело права» сформувався історично. Разом з тим у юридичній, філософській та іншій

науковій літературі нерідко зазначається, що джерело права є не просто «оболонкою» для норм права, а у першу чергу духовним підґрунтям права, що наповнює право конкретним змістом і надає йому певної форми [278, с.46–47]. Гегель, наприклад, вбачав у змісті джерела права не тільки божественне походження права, а й «вічні та абсолютні ідеї», «національний дух і традиції народу». Він писав, що підґрунтям права є духовне взагалі, а його найближчим місцем і вихідним пунктом – вільна свобода, оскільки свобода становить її субстанцію і визначення, і система права є царством реалізованої свободи, світом духу, що породжений ним самим як інша правова природа [64, с. 31]. Аналіз точок зору вчених свідчить: поняття «джерела права» має два виміри. Перший стосується його матеріально-духовного розуміння; другий – формально-юридичного. Важко не навести з цього приводу слова значного теоретика права А. В. Полякова, який пише, що поняття «джерело права» має в юриспруденції декілька різних значень. Вони обумовлені відповіддю на питання, що розуміється під правом. Якщо ототожнювати право з правовими нормами і розглядати джерело права в генетичному смислі (звідки береться право, що обумовлює його виникнення), то в межах раціоналістичної філософської традиції як такої можуть розумітися «об’єктивні» причини, які викликають появу тих чи інших норм права. Ці причини можуть трактуватися як матеріальні (потреби суспільства, обумовлені соціально-економічними умовами його існування – в матеріалістичній теорії права) і як ідеологічні (уявлення усього суспільства або його політичної еліти про те, яким мусить бути право – в правовому ідеалізмі). У традиційній правовій теорії (нормативно-статичній) існує ще одне важливе значення поняття джерела права, коли під ним розуміють спосіб зовнішнього вираження змісту правової норми, за допомогою якої вона отримує загальнообов’язкове значення. Саме форма при такому підході створює право, воно не існує поза державно встановленою і державно захищеною формою (форма закону, указу, постанови) [298, с. 499–500]. М. І. Байтін пише: «Під формою (джерелом) права розуміються певні

способи (прийоми, засоби) вираження державної волі суспільства. Форма показує, які зовнішні виявлення права, в якому вигляді воно існує та функціонує у реальному житті. За допомогою форми державній волі надається доступний та загальнообов'язковий характер, це воля офіційно доводиться до виконавців» [12, с. 67]. Як правило, таке формально-юридичне значення поняття «джерела права» й використовують вчені галузевих наук. «Термін «система джерел права» використовується не лише для фіксування сукупності джерел права певної національної правової системи, але і в межах окремої галузі» [75, с. 161]. Н. М. Пархоменко зазначає, хоча поняття «джерело права» і має багатоаспектний характер, але у сучасній юридичній науці воно здебільшого вживається у формально-юридичному значенні. «У національній теорії права під джерелом права прийнято розуміти похідні від держави чи визнані нею офіційно-документальні форми вираження і закріплення норм права, що мають юридичне загальнообов'язкове значення» [269, с. 77–78].

Протиріччя, на думку авторів, які волю державних органів вважають юридичним джерелом, полягає у тому, що ця воля не утворює суспільних відносин, а формулює, відображає їх тією чи іншою мірою достовірно. Тому більш логічно джерелом права вважати те, що породжує їх, а не відтворює чи формулює, бо саме право може встановлюватися і поза офіційною формою – законодавством. З іншого погляду, поняття форми права розкриває те, як право, правові норми встановлюються і відображаються зовні. З цієї точки зору форми встановлення права – це засоби (види) юридичного нормостановлення (правотворчості), тобто юридизація права органами державної влади і управління шляхом делегованого чи санкціонованого нормостановлення [75, с. 163].

Нині у правознавстві домінує точка зору про те, що основною формою встановлення правових норм є юридичні нормативні акти органів держави. Саме з огляду на дану позицію основним джерелом права більшості сучасних держав є нормативно-правовий акт, який характеризується такими ознаками:

ухвалюється чи санкціонується уповноваженими органами держави; має зовнішню форму вираження; містить нові норми права чи змінює, скасовує чинні; має юридичну силу, що відображає співвідношення з іншими правовими актами, місце і роль у системах законодавства і правового регулювання; надає волі народу офіційного характеру; має власну структуру; має чіткі часові, просторові та суб'єктні характеристики; приймається з дотриманням нормативно визначеної процедури, покликаної оптимізувати зміст правового тексту та його форму. Порівняно з іншими формами вираження права, нормативно-правовий акт має ряд істотних переваг. Зокрема, він найбільш чітко, повно і однозначно формулює права і обов'язки суб'єктів суспільного життя; дає можливість найшвидше і найповніше довести зміст норм права до суб'єктів суспільного життя; дає можливість та створює умови для адекватного (належного) й однакового розуміння норм права; дає можливість оперативно реагувати на потреби правового регулювання, змінюючи, встановлюючи чи скасовуючи відповідну правову норму; нормативно-правові акти найбільш повно і легко можуть бути систематизовані, що сприяє полегшенню користування ними, крім того, вони дають можливість для узгодження і впорядкування чинних правових норм.

Акти реалізації прав та обов'язків – це юридично значимі результативні дії суб'єктів, у яких реально здійснюються виражені в правах та обов'язках заходи поведінки – можливості та вимоги. Тут дія механізму правового регулювання завершується, здійснюється переведення загальних приписів юридичних норм (на стадії правовідношення – конкретизованих у правах та обов'язках) у ту фактичну реальну поведінку, на яку спрямована воля законодавця [5, с. 200].

Нормативно-правове забезпечення управління організації у сфері професійної захищеності працівників правоохоронних органів України здійснюється, перш за все, на основі Конституції України, загальних та спеціальних законів України, а також прийнятих на їх підставі указів Президента України, постанов, розпоряджень, положень Кабінету Міністрів

України, відповідних наказів. Крім того, воно ґрунтується на міжнародно-правових документах з питань прав і свобод людини, державної служби, діяльності правоохоронних органів. Отже, нормативну основу управління забезпеченням безпеки правоохоронних органів та їх працівників становлять:

- Конституція України [167];
- міжнародно-правові документи: Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [56], Міжнародний пакт про громадянські та політичні права з Факультативним протоколом до нього від 16 грудня 1966р. [219], Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 р. [220], Конвенція про захист прав і основних свобод людини від 4 листопада 1950 р. [161] та протоколи до неї, ратифіковані Україною 17 липня 1997 р. [211, с. 91–96, 99–103, 108–126], Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації жінок від 18 грудня 1979 р. [162] тощо;
- закони України: Кодекс законів про працю України [150], Кримінальний кодекс України [183], Кодекс України про адміністративні правопорушення [153], Закон України «Про міліцію» від 20.12.90 р. [328], Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» від 26.03.92 р. [307], Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.93 р. [309], Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.93 р. [334], Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 09.04.92 р. [338], Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду» від 01.12.94 р. [342], Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь в кримінальному судочинстві» від 23.12.93 р. [317]; Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.92 р. [332], Закон України «Про державну службу» від 16.12.93 р. [314], Закон України «Про оплату праці» від 24.03.95 р. [333], Закон України «Про охорону праці» від 14.10.92 р. [337], Закон

України «Про пожежну безпеку» [340, ст. 21], «Про дорожній рух» [316, ст. 338]; Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.91 р. [347], Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.92 р. [311] тощо;

– підзаконні нормативно-правові акти, наприклад, Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України, затверджене постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29.07.91 р. № 114 [296], Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затверджене постановою Верховної Ради України від 23.06.95 р. № 243/95–ВР [292], Указ Президента України «Про надбавки військовослужбовцям Служби безпеки України та працівникам органів внутрішніх справ України за безперервну службу» від 24 квітня 2003 р. [330] тощо, та ряд відомчих нормативних актів (накази, постанови, інструкції), наприклад, наказ МВС України «Про затвердження Положення про умови та порядок грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ» від 09.12.97 р. № 854 [326] та багато інших. Більш детальний аналіз зазначених нормативно-правових актів буде надано в окремих розділах даної роботи.

Як можна зазначити, юридичні норми – основа, вихідна юридична база регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників. За допомогою юридичних норм вводиться той або інший режим, програмується, нормативно спрямовується поведінка учасників суспільних відносин відповідно до закладеної у нормах ідеальної моделі такої поведінки. Від виду норми та її характеру залежить юридичний зміст регулювання.

На основі зазначених загальних властивостей нормативно правових актів можна зазначити, що нормативно-правове забезпечення організації та управління у сфері професійної захищеності працівників правоохоронних органів України – це сукупність усіх юридичних засобів, прийомів, способів,

за допомогою яких регулюється дане коло суспільних відносин, де основне місце відводиться нормативно-правовим актам. За своєю сутністю нормативно-правове забезпечення організаційно-управлінських відносин у сфері забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників відображає волю українського народу та політику держави щодо забезпечення безпеки діяльності осіб, що становлять складову правоохоронного апарату.

Нормативно-правове забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників має на меті створення й закріплення ефективного правового механізму, здатного забезпечити оптимальну процедуру розробки та реалізації відповідних нормативно-правових актів та видання на їх підґрунті організаційно-управлінських рішень. Дана юридична категорія спрямована на: закріплення гарантій особистої безпеки працівників правоохоронних органів; забезпечити можливість здійснення суб'єктивних та особистих немайнових працівниками правоохоронних органів; закріплення юридичного обов'язку; відновлення порушеного суб'єктивного політичного та особистого немайнового права працівника правоохоронної структури; усунення небезпеки порушення суб'єктивного політичного та особистого немайнового права правоохоронця; формування загальної правової культури працівників правоохоронних органів.

Водночас сама ефективність механізму нормативно-правового забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників ще потребує вдосконалення. Важливим заходом у зазначеному напрямі, як вважає І. В. Пахар, є систематизація нормативно-правових актів. Як показує аналіз нормативно-правових актів, що впливають на умови безпеки праці та служби працівників правоохоронних органів, має місце певна роздробленість нормативної бази, необізнаність працівників щодо нормативних нововведень, видання взаємовиключних документів. У період реформування системи правоохоронних органів актуальним постає питання систематизації нормативної бази, приведення її у відповідність до сучасних

умов. Викликає стурбованість той факт, що на практиці ці нормативні документи працюють не в повному обсязі. В існуванні такого стану справ є декілька причин (зацікавленість керівників; необізнаність працівників у своїх правах та гарантіях; відсутність механізму захисту соціальних інтересів працівників правоохоронних органів тощо) [270,с.492]. Така позиція являється важливою у зв'язку з тим, що нормативно-правове забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників складається не лише з загальних нормативних актів, але й спеціальних, серед яких особливе місце займають відомчі нормативні акти: накази, статuti, настанови, інструкції.

Накази – це акти адміністративної діяльності, які звернені до підлеглих підрозділів та працівників і мають у своєму змісті приписи з метою організації роботи апарату органу. Водночас існують накази, що тлумачать законодавчі акти або постанови уряду для забезпечення широкого розуміння особами рядового та начальницького складу змісту цих правових актів.

Велика кількість наказів, які видаються у процесі здійснення правоохоронними органами своїх повноважень, обумовлює необхідність проведення їх класифікації. Цінність розробки науково обґрунтованої класифікації наказів досить значна. Вона дає можливість виділити основні види наказів; описати та упорядкувати їх комплекс; запровадити більш чітку їх систематизацію та каталогізацію; забезпечити швидкість пошуку і прийняття нових наказів з урахуванням діючих, а також контроль за їх виконанням; виключити повторне (дублююче) прийняття наказів з одних і тих самих питань.

На нашу думку, за основу класифікації наказів можна прийняти підстави, розроблені для проведення класифікації управлінських рішень [276, с. 400–406], оскільки наказ в узагальненому вигляді є нічим іншим як способом вираження управлінського рішення, а значить – похідним від нього і володіє більшістю його ознак.

Звідси, першою підставою для класифікації наказів є їх цільове призначення, яке може стосуватися розвитку (удосконалення) або стабілізації (забезпечення організаційної сталості) служби, міністерства. До першої групи належать так звані стратегічні накази, які містять концепції розвитку системи правоохоронних органів, комплексні програми удосконалення їх діяльності. Іншу групу утворюють тематичні накази, призначені стабілізувати діяльність правоохоронних органів та їх підрозділів шляхом своєчасного внесення коректив у роботу та усунення відхилень від стратегічних рішень. До них належать також численні накази з питань щоденного управління (наприклад, наказ ДПА України № 304 від 24 червня 1998 р. «Про затвердження деяких нормативних актів з питань приймання, реєстрації, обліку і розгляду в підрозділах податкової міліції заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини» [318]).

За масштабами впливу накази можуть бути загальні та окремі. Загальними є ті, які стосуються всієї або значної частини системи управління, а окремими – ті, що стосуються окремих завдань, окремих підрозділів та служб, напрямів роботи тощо.

За спрямованістю впливу виділяються накази зовнішні та внутрішні. Зовнішні накази спрямовані на реалізацію основних функцій системи, тобто тих, для виконання яких взагалі створена система органів податкової служби – здійснення контролю за додержанням податкового законодавства тощо. Внутрішні накази призначені насамперед для внутрішньоорганізаційної роботи в системі.

За ознакою юридичних властивостей виділяються нормативні та ненормативні (індивідуальні) накази. Найважливіші накази – нормативні, що містять норми права, запроваджують юридичні відносини [91, с. 57]. У нормативних наказах закріплюються завдання, функції, структура, а також правовий статус керівників правоохоронних органів.

Індивідуальні накази є правозастосовними актами, приймаються у ході вирішення конкретних справ і вичерпують себе одноразовим застосуванням.

Прикладами цих рішень можуть бути накази про призначення на посаду, про звільнення з посади, про присвоєння звання тощо.

За способами фіксації необхідно виділяти усні та письмові накази. Накази, які мають нормативний характер або впливають на зміну правового статусу осіб, на яких поширюється їх дія, обов'язково набирають письмову форму. Але певна кількість наказів існує і в усній формі, оскільки досить часто без них, особливо у сфері діяльності органів податкової міліції, не обійтись.

Ми розуміємо, що наведена класифікація, можливо, і не враховує усі варіанти групування наказів у правоохоронних органах, але, що не менш важливо, дозволяє отримати досить повну картину про масштаби правотворчої діяльності органів зазначеної системи і викрити ті недоліки, які накопичилися у цій сфері.

Статути – це нормативні акти, на основі яких здійснюється окрема лінія діяльності органів управління. Настанови – окремі нормативні акти, які відрізняються від інших адміністративно-правових джерел тим, що їх норми містять не тільки правила поведінки, а й вказівки навчального характеру. Інструкція – це нормативні акти, в яких у систематизованому вигляді викладені правила, що визначають порядок застосування норм законодавства, указів Президента та постанов уряду України, порядок діяльності окремих служб та підрозділів, а також службовців органу[74,с.18].

Питома вага відомчих нормативних актів у загальному обсязі нормативно-правового забезпечення безпеки правоохоронних органів є переважною, але не зовсім відповідає цивілізованим стандартам правового регулювання суспільних відносин. «Безперечно, – вказує В. Ф. Опришко, – в нормативному регулюванні суспільних відносин питома вага законів як нормативно-правових актів вищої юридичної сили має переважати. Це пояснюється як зростаючою соціальною роллю закону в суспільстві, так і високим ступенем їх стабільності. Крім того, «первинний» характер норм, які містяться у даному виді нормативних актів, визначає, що відповідно до

законів має будуватись уся система законодавства країни. Однак, як показує практика, з близько тридцяти тисяч нормативно-правових актів, що становлять правову базу нашої держави, закони України та нормативні акти, які мають силу закону (кодекси; декрети Кабінету Міністрів України, що мають силу закону; укази Президента України, прийняті згідно з п. 4 розділу XV «Перехідні положення Конституції України»), становлять лише 4,6 % нормативно-правових актів, а, відповідно, підзаконні (у тому числі і відомчі) нормативно-правові акти – 95,4 % [251, с. 25].

У теорії права під систематизацією в основному розуміють діяльність щодо впорядкування і вдосконалення нормативно-правових актів, зведення їх у певну внутрішньозлагоджену систему. Так, М. Н. Марченко зазначає, що систематизація законодавства – це постійна форма розвитку й порядкування чинної правової системи. У сучасних цивілізованих державах є велика кількість нормативних актів, які приймаються різними правотворчими органами. Правотворчість не може зупинитися на певному етапі, вона постійно знаходиться у русі, розвитку в силу динамізму соціальних зв'язків, виникнення нових потреб суспільного життя, вимагаючих правового регулювання. Постійно змінювана правова система, її розвиток та удосконалення, прийняття нових нормативних актів, внесення у них змін, відміна застарілих нормативних рішень об'єктивно обумовлюють упорядкування усього комплексу діючих нормативних актів, їх укрупнення, приведення в певну науково обґрунтовану систему, видання різних збірників та зводів законодавства. «Таку діяльність щодо приведення нормативних актів у єдину упорядковану систему слід називати систематизацією законодавства» [251, с. 197]. С. Л. Лисенков та В. В. Копейчиков зазначають, що розбіжності у часі і суб'єктах нормотворчості, наявність значної кількості нормативно-правових актів і умов зумовлюють необхідність їх упорядкування, погодження, усунення протиріч, тобто систематизації. Систематизація нормативно-правових актів – це діяльність щодо впорядкування і удосконалення нормативно-правових актів, зведення їх у

певну внутрішньозлагоджену систему. Необхідність систематизації законодавства полягає у ефективному здійсненні правотворчої діяльності, зокрема виявленні причин протиріч, невідповідностей у нормативному регулюванні та їх усуненні, а також застосуванні й реалізації нормативно-правових актів і умов. Систематизація законодавства спрямована і на поліпшення інформаційного впливу права на правосвідомість його суб'єктів [416, с. 204].

П. М. Рабинович зауважує, що здійснювати систематизацію законодавства необхідно, зокрема, для: встановлення й усунення дефектів законодавства; підвищення його ефективності; забезпечення зручності користування ним, полегшення пошуків юридичної норми, яка підлягає застосуванню чи реалізації; сприяння вивченню законодавства, а також його дослідженню. «Систематизація законодавства – це діяльність щодо зведення нормативно-правових актів (або їх елементів) у цілісний комплекс» [352, с. 121]. Отже, систематизація нормативно-правового забезпечення безпеки професійної діяльності працівників правоохоронних органів потрібна, по-перше, для його подальшого розвитку. Аналіз і обробка діючих нормативно-правових актів, групування правових приписів за певною схемою, створення внутрішньоєдиної системи актів є необхідною умовою ефективності загальної та відомчої правотворчості, сприяє ліквідації прогалин і протиріч у досліджуваному різновиді нормативно-правового забезпечення. По-друге, вона забезпечує зручність при реалізації нормативних приписів, можливість оперативно знаходити і правильно тлумачити потрібні для конкретної ситуації норм. Нарешті, систематизація є необхідною передумовою цілеспрямованого та ефективного правового виховання працівників правоохоронних органів, загальнотеоретичних та прикладних наукових досліджень, навчання курсантів і слухачів у відомчих закладах освіти. У різні періоди діяльності правоохоронних органів потреба в систематизації їх нормативно-правового забезпечення є різною. Коли накопичується протягом багатьох років великий обсяг нормативно-правового матеріалу, коли діє

значна кількість нормативних актів, прийнятих у різний час і до того ж перекриваючих один одне, діючих в обмеженому обсязі або просто застарілих, фактично втративши силу, систематизація відповідних результатів загальної та відомчої правотворчості особливо необхідна.

Поняття систематизації охоплює усі види робіт із системної обробки законодавства. Звичайно, в поняття систематизації включають чотири самостійних форми правової діяльності: підготовка та видання різних зводів та збірників нормативних актів – інкорпорація законодавства; підготовка та прийняття нових актів (типу кодексів), у яких розмішуються як норми, що виправдали себе у попередніх актах, так і нові нормативні приписи – кодифікація законодавства; підготовка та прийняття укрупнених актів на базі об'єднання норм розрізнених актів, виданих з одного питання – консолідація законодавства; зібрання державними органами, підприємства, фірмами та іншими установами і закладами чинних нормативно-правових актів, їх обробка та розташування за певною системою, зберігання, а також видача довідок для зацікавлених осіб – довідково-інформаційна робота (облік нормативних актів) [251, с. 198].

Сьогодні в Україні темпи створення нормативно-правових актів, покликаних регулювати відносини в сфері забезпечення безпеки діяльності працівників правоохоронних органів, високі як ніколи. І якщо зараз не зайнятись науковою розробкою проблем систематизації цих нормативних актів, у майбутньому виникнуть труднощі в її якісному проведенні, а відтак, у знаходженні та використанні потрібних норм права, хаос і плутанина в правоохоронній сфері організованого суспільства. А.О.Рибалкін пише: «Серйозною проблемою масиву відомчих нормативно-правових актів органів внутрішніх справ являється їх багаточисельність, розрізненість та неузгодженість правових норм, які в них містяться. Існуючий стан системи нормативних актів, що регулюють діяльність правоохоронних органів України, викликає труднощі як у пошуку необхідного нормативного матеріалу, так і в застосуванні нормативних приписів. На сьогодні досить

гостро стоїть проблема систематизації відомчих актів нормативного характеру» [354, с. 129]. Загальновизнано, що відомчі нормативні акти відіграють службову (допоміжну) роль у правовому регулюванні суспільних відносин, виконуючи конкретизуючу та забезпечувальну функції щодо законів та інших нормативних актів [143, с. 11]. Дане положення, однак ні в якому разі не зменшує значущості результату даного виду нормовстановлюючої діяльності, яка дає можливість більш оперативного правового впливу на суспільні відносини, скасування прогалин у сфері компетенції державного органу та інші переваги в правовому регулюванні. Водночас недоліки відомчої нормотворчості та його результатів – нормативно-правових актів, зокрема, відсутність науково обґрунтованої систематизаційної діяльності негативно впливають на ефективність реалізації останніх. Наведені риси повною мірою стосуються і нормативно-правових актів, що видаються таким специфічним суб'єктом відомчої нормотворчості, як правоохоронні органи.

Очевидно, що для полегшення в користуванні та ефективного застосування правових приписів, масив нормативно-правових актів, покликаний регулювати службово-трудова відносини в сфері забезпечення безпеки діяльності правоохоронних органів, має бути певним чином структурованим і впорядкованим. Це завдання може бути вирішеним лише за допомогою систематизації нормативно-правових актів. О. О. Зайчук та Н. М. Оніщенко пишуть: «Законодавство на сучасному етапі багато в чому не встигає за динамікою розвитку суспільних відносин, інколи вступає в протиріччя з раніш прийнятими правовими актами. У результаті цього воно містить акти і норми, що формально не діють, у ньому зустрічаються прогалини і не узгодженні положення. Деякі законодавчі акти мають повторення, містять не досить ясні формування, терміни. Різноманіття нормативних актів, велика кількість юридичної інформації потребує визначеного порядку й організованості в системному розподілі правового матеріалу, зручності його використання на практиці. Вирішення цієї складної

проблеми, що порушує оптимальні умови правового регулювання, полягає у систематизації. Потреба в ній викликана тим, що завдяки процесу систематизації можна перебороти безладдя у величезній системі нормативно-правових актів, забезпечувати їх збалансованість, взаємозв'язок і компактність, позбутися протиріч у законодавстві. Така діяльність особливо нагальна в умовах формування демократичної соціально-правової держави. Всебічна систематизація законодавства є першочерговою практичною необхідністю як певний засіб упорядкування правих структур в умовах формування і розвитку правової системи України» [113, с. 8].

Говорячи про сутність нормативно-правового забезпечення організації та управління у сфері професійної захищеності працівників правоохоронних органів не можна не згадати про ще один з видів спеціалізованих норм, в яких сформульовані незаперечні вимоги загального характеру і які відносять до всіх або більшості інститутів або норм права – це норми-принципи, або установчі норми. Значення норм-принципів як гарантій права на безпеку людини полягає у тому, що вони відображають ступінь захищеності права людини, міру свободи людей та їх об'єднань, взаємопов'язаність, єдність юридичних прав і обов'язків. Враховуючи пріоритетність і значущість конституційних норм-принципів порівняно з іншими гарантіями, які знаходяться в інших законодавчих актах, ці гарантії є найбільш реальними та захищеними державою і є результатом цілеспрямованої, свідомої діяльності держави та її органів. Таким чином, норми-принципи – це незаперечні вимоги загального характеру, керівні засади (ідеї), що прямо закріплені в Конституції України та інших законах, які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування і розвитку особистості в суспільстві і визначають зміст та спрямованість державного правового регулювання з метою забезпечення права людини на безпеку. Крім прав, норми-принципи містять у собі такі елементи, як обов'язки та юридичну відповідальність.

Обов'язки – це визначені законом та об'єктивно обумовлена поведінка держави, її органів, юридичних і фізичних осіб, спрямована на дотримання і

виконання норм права з метою забезпечення гарантій права людини на безпеку. Розрізняють обов'язки держави й обов'язки особи. Обов'язки держави поділяються на прямі, які прямо вказані в Конституції України й опосередковані, які впливають з необхідності забезпечити право людини, що гарантується державою для її громадян. Обов'язки особи поділяються на обов'язки людини, які повинна виконувати кожна людина, яка мешкає в державі, й обов'язки громадянина, які виконують лише громадяни держави. Залежно від сфери застосування вони поділяються на: економічні, політичні, соціальні, фізичні, особистісні, культурні, екологічні.

Обов'язки – умова нормального функціонування конституційних інститутів, управління похідними процесами, підтримки стійкості і стабільності в суспільстві, законна перешкода на шляху сваволі, хаосу, неорганізованості, всього деструктивного і того, що заважає нормальному розвитку суспільства. Взаємозв'язок прав і обов'язків створює урівноважений суспільний стан, режим найбільшого сприяння для повсякденної життєдіяльності людей. Функціональне призначення юридичних обов'язків – користуватися суб'єктивним правом, виконувати свою частину роботи в загальному механізмі правового регулювання, спрямовувати діяльність кожного члена суспільства в потрібне русло; а соціальне – формувати належну правосвідомість і правову культуру громадян, служити дисциплінуючим фактором, усталити законність і правопорядок у суспільстві.

Особливим нормативно-правовим засобом забезпечення права особи на безпеку виступає юридична відповідальність. Юридична відповідальність – це встановлені державою заходи впливу державно-владного (примусового) характеру, закріплені Конституцією і іншими нормативними актами, а також міжнародними договорами, в силу яких правопорушник повинен зазнавати несприятливих наслідків і прикрасі особистого, організаційного і майнового характеру за скоєне порушення прав і свобод людини і громадянина з метою покарання і профілактики подальших правопорушень.

Юридична відповідальність, будучи однією з форм соціальної відповідальності, посідає особливе місце в системі юридично-закріплених гарантій права людини на безпеку. Вона є специфічним засобом забезпечення реалізації, охорони і захисту права на безпеку і здійснення закріплених у законодавстві обов'язків. Основна риса юридичної відповідальності в її традиційному негативному аспекті – штрафне, каральне призначення. Мета юридичної відповідальності – попередження правопорушень, яка конкретизується у функціях юридичної відповідальності: каральної, попереджувальної, правовідновлювальної (компенсаційної) і виховної. Але на практиці не всі зазначені функції юридичної відповідальності реалізуються повною мірою. Так, наприклад, суспільна небезпечність діянь, що посягають на честь і гідність працівників правоохоронних органів, полягає у тому, що вони приводять або можуть привести не тільки до порушення нормальної діяльності конкретного працівника правоохоронної системи, який є потерпілим від такого діяння, але й мати більш небезпечні наслідки – порушення нормальної діяльності правоохоронних органів у цілому, зниження авторитету цих органів у суспільстві. Але чинним законодавством України за такі діяння не передбачено ні адміністративної, ні кримінальної відповідальності, що ми вважаємо за значний прорахунок. І якщо за образу дією працівника правоохоронних органів винного ще можна спробувати притягти до адміністративної відповідальності за ст. 185 КпАП України чи до кримінальної відповідальності за ст. 342 КК України, що не є правильним, виходячи з об'єктивної сторони складів цих діянь, то за інші види образи чи наклепи щодо працівника правоохоронного органу винного не можна притягнути ні до адміністративної, ні до кримінальної відповідальності. Зазначимо, що в кримінальному законодавстві Росії встановлено відповідальність за наклеп [427, ст. 129], у тому числі окремо за наклеп щодо слідчих осіб, що проводять дізнання [427, ст. 298], образу та окремо образу представника влади [427, ст. 319]. Ми вважаємо, що у вітчизняному законодавстві потрібно ліквідувати цю прогалину і з

урахуванням декриміналізації даних діянь, встановити за їх вчинення щодо працівників правоохоронних органів адміністративну відповідальність. На сьогодні істотною проблемою є також незакріплення у законодавстві України положень про відповідальність вищих посадових осіб, керівників правоохоронних органів за невиконання своїх функцій щодо забезпечення, належного захисту, а також за недотримання прав і свобод своїх підлеглих.

Також зауважимо, що незважаючи на відмічені нами недоліки, чинне законодавство спроможне на достатньому рівні забезпечити безпеку правоохоронних органів та особисту безпеку їх працівників у зв'язку з їх професійною діяльністю, але однією з причин його невикористання є, на наш погляд, не тільки його недосконалість, а незнання працівниками законодавчих актів, що захищають їх від протиправних посягань, неуважність до цієї проблеми керівників правоохоронних органів, їх невимогливість до документального, юридично грамотного оформлення правопорушень щодо працівників.

Аналіз положень, висновків вчених щодо питань нормативно-правового закріплення організації та управління у сфері професійної захищеності працівників правоохоронних органів дає право зробити такі висновки: сутність безпеки діяльності працівників правоохоронних органів закріплюється Конституцією України та цілим рядом нормативно-правових актів, полягає у надійному захисті життя, здоров'я, честі, гідності та недоторканості останніх під час виконання ними своїх посадово-функціональних обов'язків щодо охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин та держави в цілому. Юридична природа безпеки діяльності працівників правоохоронних органів полягає у необхідності нормативного визначення усіх найважливіших питань щодо здійснення системи заходів з усунення негативних, небезпечних факторів, які створюють загрозу життю, здоров'ю, честі, гідності та недоторканності особи рядового чи начальницького складу.

Правове регулювання безпеки особового складу правоохоронних органів в нашій країні розроблено досить широко і при вмілому юридичному керуванні цими нормами дозволяє забезпечити надійний правовий захист життя, здоров'я, майнових і особистих інтересів працівників правоохоронних органів. В той же час, забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників неможливе без ефективної законодавчої правової бази, нормативних актів, реалізації організаційно-профілактичних заходів та засобів, програм, планів, наказів та інших управлінських рішень [398].

Тому, не можна забувати й про те, що основним гарантом права будь-якої людини на особисту безпеку є перш за все демократична, соціальна і правова держава. Всі інші організаційно-правові гарантії (до яких належить і нормативно-правова база) забезпечення права на безпеку взаємопов'язані і залежать від її функціонування. Саме держава є тією рушійною, правотворчою силою, що спонукає появу, дію та ефективність національної правової системи.

Таким чином, здійснивши структурний аналіз сучасного правового стану та адміністративно-правового регулювання безпеки особового складу правоохоронних органів у нашій країні, можна стверджувати, що дана система заходів розроблено досить широко і дозволяє забезпечити надійний правовий захист життя, здоров'я, майнових і особистих інтересів працівників правоохоронних органів, якщо цими нормами законодавства керуватися юридично грамотно і вміло. Водночас забезпечення безпеки, тобто створення професійної захищеності правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників неможливе без ефективної законодавчої правової бази, нормативних актів, реалізації організаційно-профілактичних заходів та засобів, програм, планів, наказів та інших управлінських рішень. Не можна забувати й про те, що основним гарантом права будь-якої людини на особисту безпеку є, перш за все, демократична, соціальна і правова держава. Усі інші організаційно-правові гарантії (до яких належить і нормативно-

правова база) забезпечення права на безпеку взаємопов'язані і залежать від її функціонування. Саме держава є тією рушійною, правотворчою силою, що спонукає появу, дію та ефективність національної правової системи, що в свою чергу здійснює управління всіх систем в країні, в тому числі системи гарантування особистої безпеки працівників правоохоронних органів в Україні.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ I

1. При дослідженні питання виникнення поняття «безпека» та «особиста безпека працівників правоохоронних органів» визначним елементом є внутрішня складова даних визначень, яка включає в себе онтологічну та гносеологічну характеристику цих понять. Необхідність забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх співробітників виникає ще з часів утворення та існування перших держав. В дослідженні наведена історична характеристика виникнення поняття особистої безпеки працівників правоохоронних органів, а також механізму реалізації даного положення в різні періоди часу.
2. У теорії та практиці адміністративно-правового управління правоохоронними органами, проблема забезпечення особистої безпеки на сьогоднішній день являється достатнього не вивченною та висвітленою. Сам термін «безпека» ще не використовується щодо особи, працівника правоохоронних органів окремих структур в чинних нормативних актах України.
3. Історико-правовий огляд становлення та розвитку безпеки в правоохоронних органах України свідчить про те, що вся діяльність держави по забезпеченню безпеки правоохоронців зводилася до матеріально-фінансового забезпечення правоохоронної структури. Такий звужений підхід до окресленої проблеми призвів, в цілому, до

неефективного функціонування, на різних етапах становлення української держави, органів правопорядку.

4. Дисертантом пропонується визначити безпеку правоохоронних органів як стан організації діяльності правоохоронних органів при якому досягається максимальна стабільність їх функціонування, ефективне виконання всіх покладених функцій, а також створення дієвих умов для подальшого вдосконалення роботи правоохоронних органів навіть за наявності об'єктивних та суб'єктивних факторів, що несуть загрози. Особиста безпека співробітників правоохоронних органів – це система організаційно-правових, фізичних, тактико-психологічних заходів, які дозволяють забезпечити збереження життя та здоров'я співробітника правоохоронних органів і підтримати високий рівень ефективності його професійних дій як у буденних так і в екстремальних ситуаціях, що досягається за допомогою комплексу основних та допоміжних заходів, спрямованих на зниження рівня небезпечних факторів до реально-можливого мінімуму .
5. Аналіз законодавства та правової літератури не дозволяє на сьогодні визначити точну систему правоохоронних органів України. Верховна Рада України нечітко, суперечливо і непослідовно вживає це поняття у різних законах, які так чи інакше стосуються діяльності правоохоронних органів. На сьогоднішній день відсутність єдиного підходу до розуміння правоохоронних органів, становить загрозу для їх ефективної діяльності. Правоохоронні органи складають певним чином відокремлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, що мають чітко визначені завдання по захисту та відновленню порушених прав. Отже правоохоронними органами слід вважати державні органи, основною (спеціальною) функцією яких є забезпечення законності та охорона правопорядку, боротьба з правопорушеннями, охорона законних прав та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави в цілому.

6. Організаційно-правовими гарантіями права правоохоронних органів на безпеку є встановлені та закріплені законом юридичні засоби забезпечення його реалізації, охорони і захисту. До системи юридичних гарантій відносяться такі складові елементи: нормативно-правові гарантії (міжнародно-правові і внутрішньодержавні гарантії, з урахуванням поділу за сферою впливу; процесуальні і матеріальні гарантії, за характером юридичних норм; норми-принципи, обов'язки і юридична відповідальність); організаційно-правові або інституційно-організаційні гарантії.
7. Сутність організаційно - правового забезпечення організації та управління в сфері професійної захищеності працівників правоохоронних органів, найчастіше знаходить своє відображення в нормативно-правових актах органів державної влади. Саме ж тлумачення поняття «нормативно правовий акт» по сьогоднішній день залишається питанням багатьох наукових дискусій.
8. Нормативно - правове забезпечення управління організації в сфері професійної захищеності працівників правоохоронних органів України здійснюється, перш за все, на основі Конституції України, загальних та спеціальних законів України, а також прийнятих на їх підставі указів Президента України, постанов, розпоряджень, положень Кабінету Міністрів України, відповідних наказів. Велика кількість нормативно-правової бази, що стосується закріплення основ безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх співробітників, обумовлює необхідність проведення систематизації - діяльності щодо впорядкування і вдосконалення нормативно-правових актів, зведення їх у певну внутрішню злагоджену систему.
9. Незважаючи на недоліки, дисертантом зазначено, що чинне законодавство спроможне на достатньому рівні забезпечити безпеку правоохоронних органів та особисту безпеку їх співробітників у зв'язку з їх професійною діяльністю, але однією з причин його невикористання

є, не тільки його недосконалість, а незнання працівниками законодавчих актів, що захищають їх від протиправних посягань, неуважність до цієї проблеми керівників правоохоронних органів, їх невимогливість до документального, юридично грамотного оформлення правопорушень щодо працівників.

РОЗДІЛ II

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК СУБЕКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

2.1. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів

Сучасні демократичні процеси, що відбуваються в нашій державі, відзначаються певними змінами, перетвореннями і завданнями, які вона ставить перед собою, і мають як матеріальне, так і моральне підґрунтя. Не винятком є процес точного визначення, в існуючій на сьогоднішній день нормативно-правовій базі, а також на науково - дослідницькій напрацьованій базі поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення правоохоронної діяльності.

Розглядаючи питання визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення правоохоронної діяльності в Україні, доречно почати саме з визначення кола даних суб'єктів.

На думку Возника М. В., [53, с.7] такими суб'єктами є: співробітники правоохоронних органів, визначених у ст. 16 ЗУ «Про міліцію», ст. 1 ЗУ «Про СБУ», а також співробітники правоохоронних органів зі спеціальним статусом, адміністративно-правовий статус яких визначено у наступних нормативних документах: ст. 348 Податкового Кодексу України, ст. 27 Кримінально-виконавчого кодексу, ст. 568 Митному кодексі України.

На нашу думку, доречно розпочати із норм головного Закону України - Конституції України, де чітко визначено, що громадяни, в тому числі співробітники правоохоронних органів, мають рівні конституційні

права і свободи та є рівними перед законом. «Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» (ст. 24). Тобто, керуючись даною нормою можна визначити, що адміністративно-правовий статус співробітників правоохоронних органів має ґрунтуватися саме на конституційних засадах рівності громадян, а також забезпечення дотримання їх прав та обов'язків, як рівноправних громадян України.

Доцільно звернутися до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» ст. 14, 15 в якому чітко визначаються органи, які забезпечують безпеку правоохоронних органів:

1) Органи, які приймають рішення про вжиття спеціальних заходів забезпечення безпеки.

Рішення про вжиття спеціальних заходів забезпечення безпеки приймають:

а) керівники органів внутрішніх справ - щодо захисту працівників відповідного органу внутрішніх справ, державної лісової охорони, рибоохорони, митних органів, персоналу органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів та їх близьких родичів;

б) керівники органів служби безпеки - щодо захисту працівників служби безпеки та органів системи Управління державної охорони, їх близьких родичів;

в) керівники прокуратури - щодо захисту працівників прокуратури та їх близьких родичів;

г) голова суду - щодо захисту працівників відповідного суду та інших органів та їх близьких родичів;

д) керівники органів охорони державного кордону України - щодо захисту працівників цих органів та їх близьких родичів;

е) керівники розвідувальних органів України - щодо захисту співробітників цих органів та їх близьких родичів;

є) керівники органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України - щодо захисту військовослужбовців і працівників цієї служби та їх близьких родичів.

2) Органи, які здійснюють спеціальні заходи забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів та їх близьких родичів:

а) щодо працівників служби безпеки і органів системи Управління державної охорони - на органи служби безпеки;

б) щодо працівників органів охорони державного кордону - на органи охорони державного кордону України;

в) щодо співробітників розвідувальних органів України та їх близьких родичів - на відповідні розвідувальні органи України;

г) щодо інших працівників, зазначених у статті 2 цього Закону, - на органи внутрішніх справ;

г) щодо військовослужбовців і працівників Військової служби правопорядку у Збройних Силах України - на органи управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

З цією метою у структурі зазначених органів створюються спеціальні підрозділи.

2. Безпека військовослужбовців забезпечується заходами, зазначеними у статті 6 цього Закону, які застосовуються з урахуванням перебування цих осіб на військовій службі.

Для захисту військовослужбовців командири військових частин (підрозділів) вживають таких заходів:

а) відрядження до іншої військової частини або військової установи;

б) переведення на нове місце служби. [309]

На думку О. О. Небрата, визначення адміністративно-правового статусу правоохоронця треба розглядати з двох основних ракурсів:

- по-перше, так, як до системи правоохоронних органів України входять багато структур (МВС, СБУ, ДПС і т.д.), то потрібно спочатку розглянути саме основні завдання та мету професійної діяльності кожної з правоохоронних структур, так як, адміністративно-правовий статус правоохоронців різних структур - це насамперед є правове визначення їх місця в системі державних органів, що характеризує мету їх діяльності, яка ґрунтується на покладених на них завданнях;

- по-друге, адміністративно-правовий статус має розглядатися обов'язково в сукупності основних професійних вимог, які є невід'ємною складовою правоохоронця. До таких вимог відносять: правовий статус правоохоронця, обов'язок дотримання законності, дотримання норм етики та моралі в своїх діях, психологічний аспект діяльності правоохоронця та інші[403].

Керуючись основними критеріями, які мають обов'язково бути присутні при визначенні адміністративно-правового статусу правоохоронця, О. О. Небрат наводить таке визначення: адміністративно-правовий статус правоохоронця – це визначення його місця в системі правоохоронних органів, його основних завдань, структури його діяльності, які закріплюються нормами законодавства. Адміністративно-правовий статус співробітників правоохоронних органів окремих структур гарантується нормативними актами тієї структури, або служби, до якої відноситься даний правоохоронний механізм. Адміністративно-правовий статус правоохоронців в Україні визначений в Законах України, відомчих актах та інших нормативно-правових документах, які в сукупності складають нормативно-правову базу по забезпеченню та дотриманню адміністративного статусу працівника правоохоронних органів.

Адміністративно-правовий статус правоохоронця спирається на статус особи в суспільстві, але поряд зі статусом особи дана правова інституція має свої відмінності, що визначаються характером зв'язків між

елементами, цілями існування (функціонування), правовою роллю тощо. Особа набуває свого адміністративно-правового статусу, як працівника правоохоронних органів з моменту виникнення правових відносин, які пов'язані зі вступом на службу до правоохоронних органів та з процесом їх проходження цієї служби.

Адміністративно-правовий статус співробітників правоохоронних органів визначається саме юридичним фактом вступу на службу. Вступом на службу вважається зачислення до лав правоохоронних органів та прийняття присяги рядовим складом правоохоронних органів (міліції) (ст. 17 ЗУ «Про міліцію»). Що стосується прийняття на службу до інших правоохоронних органів, таких, як Служба безпеки України, то прийняттям на службу та наданням адміністративно-правового статусу співробітника правоохоронних органів можна вважати зачислення до складу структури Служби безпеки України після тривалої медичної, фізичної перевірки, а також прийняття присяги на вірність Україні (ст. 18 ЗУ «Про СБУ»). Майже ідентичними є процедури набуття адміністративно-правового статусу співробітників правоохоронних органів в інших правоохоронних структурах, таких, як Державна прикордонна служба (прикордонна міліція), Державна митна служба (митна міліція), Державна податкова служба (податкова міліція), Державна пенітенціарна служба (співробітники міліції виконавчих установ) та інші. Набуття адміністративно-правового статусу правоохоронця чітко регламентується Законами України та внутрішніми відомчими актами, статутами, визначених служб та правоохоронних структур, в яких визначено детально процедуру набуття такого статусу [410].

З моменту вступу на службу до правоохоронних органів відбувається і реалізація його адміністративно-правового статусу. Дана обставина є тим юридичним фактом, який визначає можливість застосування до нього

заходів юридичної відповідальності, пов'язаної з порядком проходження служби в правоохоронних органах.

Баштанник В. В. визначив основні структурні ознаки адміністративно-правового статусу працівників правоохоронних органів України в цілому:

1. відносно стабільний характер адміністративно-правового статусу;
2. похідність адміністративно-правового статусу персоналу правоохоронних органів частково від адміністративно-правового статусу державного службовця;
3. наявність спеціальної адміністративної правосуб'єктності як першочергової передумови виникнення адміністративно-правового статусу;
4. наявність владних повноважень, які пов'язані із застосуванням заходів державного примусу;
5. додаткові повноваження, які мають виконуватися в разі настання особливих умов. [412]

Адміністративно-правовому статусу правоохоронця притаманні особливості визначення їх статусу з погляду специфіки їх роботи, тобто мається на увазі поділ на підрозділи певної структури правоохоронних органів, як приклад може слугувати підрозділи податкової міліції, структура якої поділена на певні відділи (відділ незаконного відшкодування ПДВ, акцизний відділ, відділ документування та інші). В такому випадку визначення адміністративно-правового статусу співробітника буде мати уклін саме на специфіку здійснюваної ним роботи. [409].

Також, набуття такого статусу характеризується здійсненням адміністративної діяльності працівниками правоохоронних органів, яка має свій зміст та структуру і є різновидом владної діяльності органів

виконавчої влади, а також охоплює коло широких суспільних відносин, що складається у самій системи правоохоронних органів, так і за її межами [408]. Дане трактування можна пояснити тим, що саме суб'єкти правоохоронних органів (мається на увазі керівників підрозділів) мають право на видання розпорядчих рішень на здійснення тієї чи іншої діяльності, в тому числі пов'язаної з порушенням конституційних гарантій (статті 30,31,32,34 КУ). Дані повноваження характеризують основні адміністративні функції керівника правоохоронного підрозділу, структури, що є особливістю адміністративно-правового статусу співробітника правоохоронних органів, в даному випадку керівника [436, 10].

Приймаченко Д. В. у своєму дисертаційному дослідженні наголошує на тому, що адміністративна діяльність правоохоронних органів, як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення, характеризується наявністю складної цілісної системи, яка має свій зміст і структуру, є різновидом державно-владної діяльності органів виконавчої влади і охоплює широке коло суспільних відносин, що складаються як у середині самої системи правоохоронних органів, так і зі її межами [473, 10].

Розглядаючи дане питання з іншого ракурсу, можна відзначити, що для сучасного адміністративно-правового статусу персоналу правоохоронних органів в цілому присутні характерні негативні прояви. В. В. Кобзар у своєму дисертаційному дослідженні такими проявами вважає наступні:

- 1) слабка державна захищеність працівника правоохоронних органів, яка вбачається в забезпеченні на стовідсотковому рівні особистої безпеки правоохоронця, на якого покладається задача захисту населення від правопорушень та злочинної діяльності окремого кола суб'єктів;
- 2) відсутність чіткої ефективної системи регламентації гарантій його соціально-правового захисту і механізмів їх дій;

- 3) нездатність офіційних владних структур надійно забезпечити інтереси особи, що вступає на службу до правоохоронних органів;
- 4) постійна невизначеність існування чи переформатування певних структур правоохоронних органів. [475, 11]

Аналізуючи адміністративно-правовий статус державного службовця, як суб'єкта забезпечення правоохоронної діяльності в Україні, орієнтуючись на європейські перспективи нашої держави, потрібно погодитись з думкою Мацелик Т. О., яка вивчаючи правовий статус державних службовців у країнах Європейського Союзу визначила, що статус державного службовця має ґрунтуватися на принципі розподілу функцій між політичною владою та державною (правоохоронною) службою та передбачає: права та обов'язок надання послуг відповідного характеру, що стосується правоохоронних органів, то такими послугами є забезпечення безпеки населення та суспільства [443, с.14].

Як приклад, розподілу функцій та обов'язків правоохоронців можна навести основні вимоги та обов'язки співробітників міліції, які саме будуть визначати їх адміністративно-правовий статус. Суть публічного адміністративного статусу співробітників органів внутрішніх справ полягає у здійсненні організаційно-правових заходів, що забезпечують безпосередньо охорону прав та свобод громадян, а також громадський порядок та громадську безпеку. Адміністративна діяльність співробітників ОВС у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки регулюється Конституцією України, Законом України «Про міліцію», ЗУ «Про пожежну безпеку, ЗУ «Про ОРД» та іншими. Ця діяльність здійснюється суб'єктами ОВС, таким, як: спеціальна міліція, кримінальна міліція, державтоінспекція, які мають владні повноваження стосовно забезпечення безпеки [471, 15] Керуючись визначенням адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення правоохоронної діяльності в

Україні на прикладі міліції, можна навести характеристику окремих підрозділів міліції України, які виконують свої адміністративно-владні повноваження у сфері забезпечення безпеки. До таких підрозділів відносяться:

1. Кримінальна міліція – належить до карного розшуку з питань боротьби з організованою злочинністю, боротьби з економічною злочинністю, слідчої роботи та дізнання.

2. Міліція громадської безпеки, на яку в більшій мірі покладені функції забезпечення дотримання громадського порядку [442, 18] .

3. Місцева міліція, яка утворюється за рішенням органів місцевого самоврядування для забезпечення захисту життя, здоров'я, прав і свобод, законних інтересів громадян [481, 245].

4. Транспортна міліція – забезпечує охорону громадського порядку і боротьбу зі злочинністю на залізничному, водному та повітряному транспорті.

5. Міліція охорони, до основних функцій якої входить забезпечення охорони усіх видів власності, об'єктів майна та вантажів, фізичних осіб та грошових коштів.

6. Судова міліція, на неї покладається забезпечення згідно з законом підтримання порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорону приміщень суду, забезпечення учасників судового процесу [474, 15].

Аналіз нормативної основи адміністративно-правового статусу працівників органів внутрішніх справ – міліціонерів, як суб'єктів адміністративного забезпечення дозволяє зробити висновок про те, що метою діяльності цих органів є захист особи, її прав і свобод, власності, громадського порядку, встановленого порядку управління.

Відповідно до поставленої мети та завдань органи внутрішніх справ в ході реалізації своїх основних адміністративних завдань, які

характеризують їх адміністративно-правовий статус здійснюють наступні завдання:

- забезпечують охорону прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина;
- охорону громадського порядку;
- здійснюють дозвільну систему;
- забезпечують паспортний режим в перебування в державі іноземців та осіб без громадянства;
- здійснюють контроль за безпекою дороги транспорту та пішоходів, забезпечують охорону суб'єктів;
- попереджують та припиняють адміністративні правопорушення;
- здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення у межах встановленої законом компетенції;
- вживають заходи щодо забезпечення провадження про адміністративні правопорушення;
- забезпечують виконання винесених у справах про адміністративні правопорушення постанов;
- виявляють і вживають заходів щодо усунення причин та умов, що сприяють адміністративним правопорушенням [461, 11] .

Також одним з видів адміністративної діяльності правоохоронних органів є контроль за їх роботою з боку контролюючих суб'єктів. Основною метою контролю є виявлення недоліків і відхилень. У діяльності правоохоронних органів ефективний контроль дозволяє вчасно виявити негативні явища та процеси, які негативно впливають на адміністративно-правовий статус правоохоронця [429, 11] .

Конкретизуючи основні завдання працівників органів внутрішніх справ можна дійти до висновку, що саме від суті покладених на них функцій залежить адміністративний статус службовця, який характеризує його, як елемента єдиної системи - державної служби.

Відповідно до проекту Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 26, ст.273) [419], сучасні підрозділи органів внутрішніх справ будуть відноситися до єдиної системи державної служби. Статус правоохоронця за даним Законом буде визначатися, як адміністративно-правовий статус державного службовця – правоохоронця (ст. 4). Виходячи з цього, можна констатувати, що у відповідності до проекту Закону, який набере чинності з 01.01.2014 року на працівників правоохоронних органів (в даному проекті їх іменовано, як працівники мілітаризованих підрозділів) буду розповсюджуватися також загальні поняття державної служби, яке саме і буде конкретизувати їхній адміністративно-правовий статус, як забезпечення правоохоронної діяльності в Україні.

На підставі аналізу поглядів науковців щодо елементів адміністративно-правового статусу органів державної влади обґрунтовано, що такими є: юридично закріплені цілі, завдання та функції, компетенція, організаційно-структурний компонент (нормативне регулювання порядку утворення (обрання, призначення), легалізації реорганізації, ліквідації підпорядкованості встановлення та зміни внутрішньоорганізаційної структури, право на організаційне самовизначення, процедури діяльності, відповідальність суб'єктів правоохоронних органів України [472, 12.].

Отже, даному дослідженню адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення правоохоронної діяльності в Україні можна виокремити наступні, на нашу думку основні пріоритетні елементи набуття такого статусу [446, 18]:

- по-перше, даний статус набувається лише зі вступом на службу до правоохоронних органів України, який настає з моменту зачислення суб'єкта до лав правоохоронних органів та з моменту прийняття присяги на вірність Україні;

- по-друге, даний статус конкретизує та виокремлює низку функцій, які мають бути дотримані та виконані правоохоронцем;
- по-третє, працівники правоохоронних органів поділяються на конкретні підрозділи даного правоохоронного органу або служби, що розділяє їхні завдання та надає юрисдикційних обов'язків їх виконання для збереження адміністративно-правового статусу суб'єкта правоохоронних органів;
- по-четверте, діяльність правоохоронців регулюється Конституцією України, Законами України, а також відомчими нормативно-правовими актами, не дотримання вимог яких, тягне за собою позбавлення працівника правоохоронних органів адміністративно-правового статусу суб'єкта забезпечення правоохоронної діяльності в Україні.

Підвівши підсумки розгляду даного питання можемо стверджувати, що адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення правоохоронної діяльності в Україні є досить вагомим та на сьогоднішній день болючим питанням.

В нормативно-правових актах, які регулюють здійснення правоохоронної діяльності співробітниками правоохоронних органів регламентовано основні завдання, цілі роботи правоохоронців. Але в даних законах в достатній мірі не наведено саме поняття адміністративно - правового статусу співробітника правоохоронних органів, що і головним каменем спотикання при визначенні статусу правоохоронця. В Законі України «Про державну службу» ст. 1 наведено поняття адміністративно-правового статусу державного службовця, яким керуємося і ми при визначенні даного статусу відносно працівників правоохоронних органів.

А тому, беручи до уваги вище наведене можемо констатувати, що саме точне визначення адміністративно-правового статусу правоохоронця дасть можливість в повній мірі здійснювати соціальне, матеріальне забезпечення правоохоронця, що чітко визначене законодавством України.

На нашу думку, адміністративно-правовий статус співробітника правоохоронних органів України – це статус, який набувається особою при вступі на службу до правоохоронних органів України. Він визначає основні цілі та завдання діяльності правоохоронця впродовж всієї служби в правоохоронних органах, надає право на соціальне, матеріальне забезпечення, а також гарантує дотримання особистої безпеки при здійсненні своїх професійних обов'язків.

2.2. Державні органи як субєкти адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів

Становлення правової, демократичної, соціальної держави передбачає реформування існуючого механізму забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів як захисників прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин. Рівень якості забезпечення правоохоронної діяльності визначає рівень стабільності і правопорядку в суспільстві, захищеності людини та громадянина. У свою чергу, працівники правоохоронних органів, які володіють невід'ємними правами і свободами людини та громадянина, без сумніву, також потребують захисту.

Доцільно наголосити на фактори негативного впливу на працівників правоохоронних органів, що зумовлюють необхідність захисту правоохоронців:

- зростання організованої злочинності;
- міжнародні зв'язки злочинних угруповань;
- збройні напади злочинних угруповань;
- фізичний захист організованих злочинних угруповань;
- проникнення злочинців до органів влади.

Здобуття Україною незалежності відкрило шлях до кардинальних перетворень у всіх сферах суспільного життя. Усе це знайшло відображення у чинній Конституції України, яка вперше на якісно новому рівні закріпила систему основних прав і свобод людини та громадянина. Одним з головних елементів конституційної системи фундаментальних прав і свобод людини в Україні є громадянські права і свободи. Вони посідають чільне місце у структурі конституційно-правового статусу особи, оскільки їх характер зумовлюється самою природою людини як представника соціуму. Громадянські права і свободи людини є пріоритетними правами та свободами, без проголошення яких втрачає сенс існування решти конституційних прав і свобод. Вони стосуються таких фундаментальних категорій, як життя, свобода, гідність людини, її приватне життя, особиста недоторканність та недоторканність житла [199, с. 18].

У науці і практиці побудови правової, демократичної, соціальної держави величезна увага приділяється основним природним правам людини і громадянина. Про важливість даної тематики свідчать численні висловлювання та думки науково-культурної еліти сучасного цивілізованого світу. В. І. Ямковий зазначає, що формування правової держави в Україні полягає, у першу чергу, у ствердженні в нашому суспільстві верховенства права та суворого дотримання законів, а також у забезпеченні належного правового становища особистості як найвищої соціальної цінності в державі [464, с. 84]. Е. А. Лукашева стверджує, що права людини невід'ємні від соціальної діяльності людей, від їх суспільних відносин, способів буття індивіда. Права людини органічно вплетені в суспільні відносини, вони є нормативною формою взаємодії людей, упорядкування їх зв'язків, координації їх проступків та діяльності, відвернення протиріч, протиборства, конфліктів. За своєю сутністю вони нормативно оформлюють ті умови і способи діяльності людей, які об'єктивно необхідні для забезпечення нормального функціонування

індивіда, суспільства, держави. Такі права, як право на життя, на достоїнство, недоторканність особистості, свободу совісті, думок, переконань, автономію особистого життя, право на участь у політичних процесах, є необхідними умовами влаштування життя людини в цивілізованому суспільстві і мають бути безперечно визнані державою [252, с. 1]. Л. С. Явич доводить, що реальні права людини відображають той стан, який вона займає в суспільстві. «Права особистості – це соціальний феномен, що віддзеркалює важливі риси, властивості, якості людської особистості, обумовлені даним етапом історичного розвитку суспільства. Громадянин держави володіє відповідно правами юридичного характеру, закріпленими законом та охоронюваними державою. Це і є те, що називають суб'єктивним правом. Права громадянина – це забезпечені особі законом і владою можливості користування свободою вибору та дії, участі в створенні достойних умов життя, привласнення соціальних благ і цінностей» [463, с. 64]. О. В. Негодченко зазначає, що права та свободи людини й громадянина визначили значною мірою розвиток більшості держав на шляху політичної демократії, економічного прогресу та співробітництва і не втратили своєї актуальності [245, с. 3]. Німецький фахівець з конституційного права Х. Ф. Цахер доводить, що влада має бути інститутом, який існує для людей, сповідує соціальні цілі, несе відповідальність за функціонування суспільства, створює умови для забезпечення кожному існування, гідного людини [78, с. 64].

Очевидно, що проблема прав і свободи людини та їх забезпечення – це самостійний об'єкт дослідження. Рівень захисту цих прав і свобод нині на незадовільному рівні. Мабуть, дається взнаки нехтування правами і свободами людини протягом багатьох десятиліть радянського періоду. «В умовах послаблення впливу на ситуацію в суспільстві з боку центральних інститутів державної влади проблема забезпечення і захисту прав громадян не тільки не була вирішена, а й певною мірою загострилася. І відбувається

це на тлі постійних запевнень представників законодавчої і виконавчої структур державної влади про розбудову правової держави, дотримання прав людини згідно з положеннями міжнародних документів, до яких Україна приєдналася» [60, с. 301–302]. Приведення законодавства України до відповідності з міжнародними стандартами у галузі прав людини не забезпечить необхідних результатів без розв'язання проблеми підвищення міжнародно-правової свідомості населення. На жаль, не тільки міжнародно-правова свідомість, а й знання конвенцій, пактів щодо прав людини у нашого населення досить низькі. Брак інформації у цій сфері впливає на зниження правої культури. Такі поняття, як «демократія», «права людини», «верховенство права» для більшості людей досі залишаються лише словами. Що ж до політиків, то для них ці поняття здебільшого тільки спекулятивні гасла [71, с. 11].

Конституція України, що враховує міжнародні стандарти із забезпечення прав і свобод людини, проголосила наступні громадянські та політичні права, які (умовно) можна поділити так:

1) громадянські (природні) права: право на життя (ст. 27), право на повагу до гідності (ст. 28), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29), право на недоторканність житла (ст. 30), право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31), право на невтручання в особисте і сімейне життя (ст. 32), свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України (ст. 33), право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34), право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35) тощо;

2) політичні права: право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36), право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів

місцевого самоврядування (ст. 38), право збиратися мирно ... і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39) тощо [167].

Основні природні права і свободи людини є складним конституційно-правовим інститутом. Вони є фундаментальними правами і свободами, не лише проголошеними у міжнародних актах, але й закріплені у Конституції України – правовому документі держави, який має найвищу юридичну силу. Вони також мають постійний характер і особливий механізм реалізації. Це означає, що окреме природне право чи свобода, як і будь-яке інше конституційне право, не припиняється і не виникає раз по раз, а є невід’ємним правом кожного учасника конкретних правовідносин. Набором конституційних прав, свобод та обов’язків особа вже володіє до виникнення правовідносин у конкретній сфері [154, с. 322]. Вони виражають відносини та зв’язки громадян і органів держави або громадян між собою [166, с. 126]. Основні права і свободи мають особливий механізм охорони. Його функціонування забезпечується всією системою національного законодавства, діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, роботою засобів масової інформації тощо. Ці права і свободи діють у всіх сферах суспільного життя, на всій території держави, у будь-яку годину дня чи ночі [164, с. 58]. Їх зміст та обсяг є однаковими для всіх фізичних осіб, що підпадають під юрисдикцію української Конституції. Невід’ємні права і свободи людини мають два виміри – об’єктивний і суб’єктивний. В об’єктивному – це сукупність правових норм, які встановлюють і гарантують їх; в суб’єктивному – це конкретні права і свободи людини: право на життя, право на повагу достоїнства людини, право на свободу та особисту недоторканність. За змістом основні права і свободи – це певні духовні та фізичні блага особи, які визначаються державою: життя, свобода, честь, гідність; за формою – це міра або образ поведінки людини та держави, які визначаються ними щодо інших суб’єктів правовідносин. Звідси, основні права і свободи – це

визнані державою та гарантовані Конституцією та законами України необхідні умови людського існування, природні можливості людини й громадянина в користуванні і розпорядженні невідчужуваними благами особистого життя та суспільно-професійної діяльності. У цьому понятті основних прав і свобод людини та громадянина прямо вказано на важливість не лише їх проголошення, але й забезпечення на державному рівні. Дана думка підтверджується В. Скоморохою, який зазначає: «Знаковим є те, що демократичні держави не лише декларують права і свободи, але й встановлюють на конституційному та законодавчому рівнях правові механізми їх захисту, без яких конкретні права і свободи можуть залишатися лише гаслом» [388, с. 4].

А. Хальота зауважує, що у широкому розумінні забезпечення прав і свобод особи – це створення сприятливих умов для їх ефективної реалізації, що здійснюється всіма суб'єктами політичної системи суспільства. «Важлива роль у цій діяльності належить державі, яка, найбільш концентровано виражаючи в своїй політиці економічні відносини і потреби суспільства, через систему своїх органів та підпорядкованих їм державних підприємств і установ здійснює багатоцільові функції, проводить науково обґрунтовану діяльність різних сфер життя суспільства. Серед таких сфер головне місце посідає правоохоронна діяльність та захист прав і свобод особи, що здійснюється державними організаціями в межах їх компетенції та притаманними їм формами і методами» [441, с. 43–44]. Права людини як соціальний інститут є унікальними за характером, важливістю, обсягом соціально-гуманітарних проблем, що ними акумулюються. Це підтверджується всією історією, сучасністю, прогнозами на майбутнє. Вони концентровано виражають і визначають становище людини в будь-якому суспільстві і одночасно дозволяють зрозуміти й оцінити реальні досягнення, недоліки, а також негативні фактори, що існують у суспільному житті. А тому тема

прав і свобод особи залишається актуальною і сьогодні. При її сучасній розробці слід пам'ятати, що вона має досліджуватись з урахуванням теперішнього стану соціальної динаміки як в окремих країнах, так і загалом у світі [178, с. 3].

Непорушними природними особистими правами людини є: право на життя і здоров'я, право на повагу до своєї гідності, право на свободу та особисту недоторканність. Усі ці права невіддільні одне від одного та взаємопов'язані. Наслідком реалізацій цих прав є забезпечення, захист життя, здоров'я, честі і достоїнства, недоторканності та безпеки особистості. Право на життя стоїть на першому місці з-поміж усіх прав і свобод людини. Воно є всеохоплюючим, багатогранним поняттям, в яке вкладаються різний зміст і тлумачення. В. Кравченко розрізняє: право на життя; захист свого життя і здоров'я від протиправних посягань; захист життя і здоров'я інших людей від таких посягань [178, с. 77]. Право на життя не можна звести лише до фізичного існування, його слід інтерпретувати більш широко – як право на гідне життя, яке містить право власності і відкидає стан несвободи, в явній формі – економічній, і в неявній – політичній. Інтерпретація права на життя як права на гідне життя є характерною рисою сучасного цивілізованого світу. До сфери основних особистих прав людини відносять право на повагу до своєї гідності. З точки зору І. Канта, це право дістає конкретизацію завдяки природженому і невід'ємному праву людини на свободу і рівність, які нерозривно пов'язані між собою [177, с. 82]. Німецькі правознавці зазначають, що право на охорону людської гідності є надто важливим у соціальній державності, оскільки становить основу конституційно організованого суспільства і утворює багатомірний захищений простір, який оберігає його конституційно-правові надбання [431, с. 16]. Досліджуючи категорію «гідність людини» як природно-правову цінність, О. Юлдашев правильно зазначає, що особистість – завжди мета, а не засіб здійснення чийось

планів [78, с. 94]. Цей висновок чи принцип і визначає гідність людської особистості, її важливість для діяльності людини або громадянина. «Ніщо не може бути основою для применшення людської гідності. Гідність перетворює людину з об'єкта впливу в активного суб'єкта держави, тому метою соціальної держави є забезпечення охорони людської гідності. Ця норма є правовим обов'язком посадових осіб і всіх працівників державних структур», – аргументовано доводить Д.О. Єрмоленко [108, с. 87].

Право на свободу та особисту недоторканність, як одне з найголовніших прав людини, поряд з іншими особистими немайновими правами закріплюється Конституцією України [150, ст. 141]. Ст. 29 Основного Закону визначає його як неможливість обмеження свободи людини шляхом незаконного затримання, арешту чи взяття під варту. Цим самим продовжується традиція радянських конституцій, які закріплювали лише право фізичної особи на свободу та особисту недоторканність у випадках її затримання чи взяття під варту, зовсім не звертаючи увагу на інші випадки порушення даного особистого немайнового права. Вважаємо, таке становище не повною мірою відповідає нормам міжнародно-правових актів з питань свободи та особистої недоторканності. Відповідно до Загальної декларації прав людини право на свободу та особисту недоторканність включає в себе не лише право особи на неможливість застосування до неї свавільного арешту, затримання чи взяття під варту, але й недопустимість рабства, катування людей, застосування до особи покарання, що принижує її честь та гідність [458, с. 64; 450, с. 73]. Враховуючи це, вважаємо необхідним розширити тлумачення особистого немайнового права шляхом конкретизації як конституційної норми, так і норм інших галузей права, оскільки Конституція лише встановлює ті чи інші відносини, а також вказує на необхідність захисту певних прав, у той час як правові положення інших галузей права конкретизують механізм їх здійснення та захисту. Реалізація

будь-яких прав та свобод у суспільстві неможлива без існування в державі особливого механізму правового регулювання, що визначається як юридична функція, яка використовується державою у процесі впливу на суспільні відносини, за допомогою якої поведінка учасників цих відносин приводиться відповідно до вимог та дозволів, що містяться в нормах права, легітимність і обов'язковість виконання яких підтримується суспільством та забезпечується можливістю застосування владної сили держави.

Особливості правового регулювання у частині реалізації працівниками правоохоронних органів України права на життя і здоров'я, безпеку, повагу до своєї гідності, свободу та особисту недоторканність обумовлюються характером їхньої професійної діяльності, змістом та особливостями виконуваних посадово-функціональних обов'язків щодо захисту, охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин. Ставлення державної влади до захисту прав і свобод людини є показником гуманності суспільства та ступеня набуття демократичності відповідної держави. Саме тому місце правоохоронних органів у демократичній державі визначається їх функціональною спрямованістю на захист прав і свобод людини й громадянина, проголошених Конституцією України; запобігання порушенням прав і свобод людини й громадянина та сприяння їх поновленню відповідно до Конституції України, законодавства, міжнародних стандартів у галузі захисту прав і свобод людини й громадянина; забезпечення рівності всіх перед законом та запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод. Положення Конституції України свідчать про прагнення держави до неухильного забезпечення прав людини й громадянина, закріплення їх нормою повсякденного життя суспільства і головним напрямом діяльності будь-якого державного органу. Таким чином, правоохоронні органи є провідною ланкою у системі центральних органів виконавчої влади з

питань формування й реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, ведення боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів. Захищаючи права, свободи та законні інтереси суб'єктів правовідносин, працівники правоохоронних органів постійно наражаються на небезпеку, ризикують своїм життям, здоров'ям.

Діяльність щодо забезпечення безпеки, прав і свобод правоохоронних органів, особистої безпеки їх працівників обов'язково повинна мати нормативно визначений характер. Для упорядкування публічних відносин розсуд повинен бути в них замінений правом. Закон відрізняється порівняно з розсудом та обдуманістю, як наперед для всіх випадків даного роду встановлене правило [102, с. 2]. Правове регулювання забезпечує розподіл повноважень управлінських функцій між різними органами і службами, посадовими особами і громадянами, встановлює між ними норми управлінських взаємовідносин. Зрештою, в Конституції України проголошено: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права». При цьому правове регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників не може бути сталим, консервативним, воно повинно відповідати вимогам практики, здійснювати правоохоронний вплив на суспільні відносини і тим самим забезпечувати правовий порядок. Саме тому нормативно-правова база потребує постійного оновлення та удосконалення з урахуванням суспільно-політичних та економічних змін, що відбуваються як у нашій країні, так і в усьому світі.

На нашу думку, організаційний вплив правового регулювання – це головна його ознака, яка сприяє виробленню у органів державної влади (в тому числі правоохоронних органів), уповноважених на забезпечення

безпеки громадян, потрібних правових установок, які будуть виражатися через основні юридичні форми розпорядчої діяльності.

Правове регулювання щодо забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників здійснюється, перш за все, на основі Конституції України, загальних та спеціальних законів України, а також прийнятих на їх підставі указів Президента України, постанов, розпоряджень, положень Кабінету Міністрів України, наказів, виданих відповідними міністерствами та відомствами. Крім того, воно базується на міжнародно-правових документах з питань прав і свобод людини, державної служби, діяльності правоохоронних органів. У той же час у чинному законодавстві відсутнє визначення поняття «безпечна діяльність правоохоронних органів та їх працівників». Виходячи з характеристик безпечної діяльності правоохоронних органів та їх працівників, дане поняття можна сформулювати як гарантований Конституцією, законами України, підзаконними правовими актами, забезпечуваний державою в особі її уповноважених органів стан захищеності професійної та особистої діяльності працівників правоохоронних органів від посягань на їх життя, здоров'я, честь, гідність, інші охоронювані законом права та свободи, можливість відповідно до закону здійснювати професійні завдання, що як наслідок призводить до більш ефективної діяльності всієї правоохоронної системи.

Зараз в Україні прийнято багато нормативно-правових актів, спрямованих прямо чи побічно на забезпечення на належному рівні діяльності правоохоронних органів, і процес нормотворчості в цьому напрямі триває. Можна назвати ключові завдання, що стоять перед сучасним правовим регулюванням безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників: забезпечення можливості здійснення суб'єктивних та особистих немайнових прав працівниками правоохоронних органів; забезпечення виконання юридичного обов'язку

правоохоронними органами; відновлення порушених суб'єктивного та особистих немайнових прав; усунення небезпеки порушення суб'єктивного політичного та особистого немайнового права; формування правової культури працівників правоохоронних органів; забезпечення стану захищеності діяльності правоохоронних органів та їх працівників від можливих загроз; гарантування гідних умов життя правоохоронців як у процесі професійної діяльності, так і після її закінчення. Усі нормативно-правові акти із забезпечення безпеки діяльності правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників належать до ряду національних галузей права: адміністративного, трудового, кримінального, фінансового тощо.

Але складність адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, оновлення й удосконалення заходів, способів та прийомів забезпечення безпеки професійної діяльності їх працівників обумовлює необхідність постійного перегляду і розвитку змісту нормативних приписів, покликаних забезпечити впорядкування відносин у досліджуваній сфері.

Конституція України проголошує, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. «Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» (ст. 24). Утім ми цілком згодні з М. А. Бояринцевою, що реальність прав і свобод громадян, закріплених у Конституції, означає такий їх стан, коли кожна людина не лише за законом, а й фактично дійсно володіє цими правами та свободами, може в юридично допустимих межах безперешкодно користуватись і розпоряджатись можливостями, що в них містяться, захищати їх від порушень та вимагати від компетентних органів поновлення цих прав. Тобто реальність прав і свобод повинна бути забезпечена системою гарантій [50, с. 166]. Як показує практика, з одного

боку, працівники правоохоронних органів, як громадяни України, повинні користуватися всіма правами та свободами, що проголошені Конституцією, утім реалізація правоохоронцями своїх громадянських та політичних прав має свої особливості як у частині обсягу наданих їм прав, так і в частині покладених на них державою обов'язків [377, с. 109].

Правообмеження характеризуються такими категоріями: зменшення, звуження, призупинення, скасування, невизнання, ускладнення процедури реалізації певних прав і свобод особи в окремій сфері суспільних відносин [196, с. 157]. У частині правового регулювання діяльності правоохоронних органів правообмеження не можна назвати виключно негативним явищем. Ще одним з видів правообмеження можна вважати адміністративні. Даний вид правообмежень проявляється у вигляді тимчасового обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти з метою забезпечення так званих вимог тимчасового стану. Дана норма вважається запозиченою в Німеччині, де вона широко використовується під час різних мирних зібрань. [355, 8].

Характеризуючи в цілому правообмеження, можна зазначити, що достатньо часто вони є вимушеними заходами з боку держави і мають цілком логічне пояснення.

Досить часто вони є вимушеними заходами з боку держави і мають цілком логічне пояснення.

Так, згідно зі ст. 36 Конституції України, «громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей». Одне з таких обмежень прямо стосується правоохоронних органів, зокрема у ст. 37 Конституції України зазначено:

«Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях». У ст. 3 Закону України «Про міліцію» [328] теж вказується: «У підрозділах міліції не допускається діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету. При виконанні службових обов'язків працівники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних, громадських об'єднань». Аналогічне твердження знаходимо і в Законі України «Про Службу безпеки України» [345]: «Діяльність Служби безпеки України, її органів та працівників ґрунтується на засадах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності...» [ст. 3]. Принцип позапартійності, передбачений і в ст. 3 Закону України «Про державну прикордонну службу України» [313]. Позапартійність правоохоронних органів цілком закономірна і сприяє недопущенню порушень прав і свобод громадян України залежно від їх політичних переконань. Адже правоохоронні органи повинні охороняти права і свободи всіх громадян країни, іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території України, незалежно від їх належності до тієї або іншої політичної партії, руху або громадської організації. І якщо заборона створення і діяльності організаційних структур політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань у правоохоронних органах цілком зрозуміла, то все ж виникає питання неможливості працівнику правоохоронних органів у позаслужбовий час бути членом політичної партії, діяльність якої не заборонена законом, якщо таке членство не впливає на виконання працівником своїх службових обов'язків та його незалежність і неупередженість у службовій діяльності? До того ж, як справедливо зауважує С. В. Шестаков, чинне законодавство не передбачає відповідальності за порушення конституційної заборони, встановленої

ст.37 Конституції України [456, с. 104–105]. Очевидно, слід детально вивчити досвід зарубіжних країн, у яких державним службовцям дозволяється бути членом політичної партії, але з багатьма обмеженнями [419, с. 223]. Крім того, необхідно законодавчо встановити відповідальність за порушення працівниками правоохоронних органів відповідних обмежень і заборон.

Наступна проблема в частині обмеження обсягу наданих працівникам правоохоронних органів громадянських і політичних прав полягає у прийнятті на службу жінок. Стаття 24 Конституції України гарантує рівність конституційних прав жінки і чоловіка [167]. Це ж саме право проголошується Генеральною Асамблеєю ООН Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок [162] (Україна як член ООН ратифікувала цю Конвенцію однією з перших – 24 грудня 1980 року) та іншими документами. Крім того, Закон України «Про державну службу» теж встановлює рівність права на державну службу (різновидом якої є служба в правоохоронних органах) незалежно від статі громадян України (ст. 4). Однак у п. 4 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України сказано, що рядовий і молодший начальницький склад органів внутрішніх справ комплектується на договірних засадах особами чоловічої статі, а в необхідних випадках – і жінками [296]. Теж саме стосується і умов прийому дівчат на навчання до деякої категорії вищих навчальних закладів системи правоохоронних органів (де найчастіше набір дівчат здійснюється у 10 % обсязі від складу всіх абітурієнтів). І хоча умови прийому до вищих навчальних закладів є єдиними для всіх ВНЗ, втім вищим навчальним закладам зі спеціальним статусом (до яких і відносять правоохоронні виші) дозволено доповнювати їх додатковими вимогами [236]. Тобто одразу ж визнається нерівність жінки і чоловіка щодо прийняття на службу до правоохоронних органів.

Звичайно, така дискримінація не є типовою абсолютно для всіх видів правоохоронних органів в Україні і здебільшого стосується служби в органах міліції, Служби безпеки України, податкової міліції, Військової служби правопорядку у Збройних силах України. Такій позиції держави щодо жінок-правоохоронців можна знайти виправдання. По-перше, це і труднощі по складанню силових та швидкісних фізичних тестів, обумовлені специфікою жіночої анатомії; проблеми використання прийомів самозахисту у реальній протидії злочинцям; непристосованість поліцейського обладнання для його використання жінками; проблеми у кар'єрному просуванні через упередженість керівників-чоловіків; проблеми, що виникають через необхідність поєднання служби із домашніми обов'язками; проблемні питання у сфері соціальної та правової захищеності жінок. Водночас у службі жінок у правоохоронних органах можна знайти і позитивні моменти: більш високий рівень емоційності, самокритичності та комунікабельності; розвиненість інтуїції, емпатії; більш високий рівень виконавчої дисципліни; менша залежність від шкідливих звичок; більш низький рівень агресивності, що сприяє зменшенню конфліктів у професійній діяльності.

У процесі соціологічних і психологічних досліджень було виявлено також різне сприйняття населенням жінок-поліцейських і поліцейських-чоловіків. Так, кафедрою економіки та соціальної психології Кельнського університету було проведено опитування серед населення, яке показало, що 74,9 % респондентів бачать у поліцейському жіночої статі таку ж «гідну поваги особу, що й у поліцейському чоловічої статі», а 51,2 % опитаних вважають, що громадяни поведуться з поліцейськими-жінками більш доброзичливо [468]. Показовим є й те, що поліцейське управління Нью-Йорка ліквідувало відмінність між поліцейським-чоловіком і поліцейським-жінкою. Ті й інші нині називаються «офіцер поліції» і мають однакові повноваження [57]. Відсоток жінок у поліції Голландії становить

12,2 %, у поліції Швеції – 11,1 %, Італії – 8,5 %, Угорщини – 8 %, Норвегії – 7,5 % [57; 179], а у деяких західних країнах у поліції жінки становлять 25–40 % особового складу [20, с. 92]

У США та країнах Західної Європи дослідження наявних проблем жінок-правоохоронців були ініційовані на початку 1980-х років тенденціями гендерної рівності у сфері працевлаштування та кадрового менеджменту. Від самого початку вони були спрямовані на збільшення кількості жінок у підрозділах поліції, розробку моделей відбору жінок на різні посади, а також на подолання проблем, пов'язаних із адаптацією жінок до субкультури виключно чоловічого поліцейського колективу.

Серед досвіду американських поліцейських структур досить типовим з цієї точки зору є проект «Нове робоче місце для жінок» щодо залучення більшої кількості жінок на службу, профінансований у 1995 році Міністерством праці США для департаменту поліції м. Альбукерка (Нью-Мехіко). Зміст проекту є цікавим тому, що для його реалізації було розроблено нову стратегію залучення жінок до роботи в поліції і вже за два роки кількість жінок, що проходили службу в поліцейських підрозділах, зросла від 10 до 25 %, а питома вага жінок-представників етнічних меншин у деяких відділах досягла 47 % [111, с. 41–43]. Для українських правоохоронних структур вказаний проект є цікавим з огляду на те, що зазначена стратегія базувалася на ретельному вивченні умов праці жінок-поліцейських та відповідним чином розробленому плані щодо нейтралізації виявлених недоліків. На підготовчому етапі були проведені опитування чоловіків та жінок, анонімні бесіди із поліцейськими керівниками та викладачами, проаналізовано увесь наявний статистичний матеріал. Як результат, основний акцент було зроблено на подоланні цілого ряду проблем, з якими пов'язане проходження служби жінок у правоохоронних органах [485].

Гарантії реалізації закріплених у Конституції України прав конкретизуються в чинному законодавстві та підзаконних нормативно-правових актах. Так, якщо у ст. 43 Конституції України проголошується право кожного на працю і наголошується на тому, що держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, то Кодекс Законів про працю України визначає, що право громадян України на працю, включаючи право на вільний вибір професії, роду занять і роботи, забезпечується державою [151, ст. 2]. У той же час існують деякі обмеження в реалізації цього права для осіб, які бажають вступити на службу до правоохоронних органів.

Відповідно до Закону України «Про державну службу», право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України [314, ст. 4]. Водночас у Законах України «Про прокуратуру» [344]; «Про СБУ» [345]; «Про міліцію» встановлений цілий ряд обмежень до осіб, що бажають вступити на відповідну службу. У Законі України «Про міліцію» сказано: на службу до міліції приймаються ті громадяни, які здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання [328, ст. 17].

Аналогічне твердження знаходимо і в ст. 19 Закону України «Про СБУ». Закон України «Про прокуратуру» висуває свої вимоги до майбутніх кандидатів: «Прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за

спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року» (ст. 46). Перелік особливих вимог до кандидатів на службу в правоохоронних органах не обмежуються лише цими законами – подібні вимоги стосуються практично всієї правоохоронної системи. Отже, як ми бачимо, до осіб, що вступають на службу до правоохоронних органів, ставляться підвищені вимоги порівняно з іншими особами, навіть з іншими державними службовцями. Але проаналізувавши сутність цих вимог та обмежень, ми побачимо, що вони не тільки є цілком виправданими, а ще й виступають гарантами безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників.

1. На службу до правоохоронних органів можуть вступати тільки громадяни України (тоді як за трудовим законодавством на роботу можуть прийматися також іноземні громадяни та особи без громадянства), але це зрозуміло, оскільки служба в правоохоронних органах – це один з видів державної служби і право на державну службу належить тільки громадянам України [314, ст. 4].

2. Важливе місце при прийнятті на службу до правоохоронних органів відводиться освітньому рівню кандидатів. Це теж зрозуміло, оскільки професіоналізм виступає одним з важливіших чинників забезпечення безпеки персоналу правоохоронних органів. Якщо майбутній працівник не має відповідної освіти, він не зможе виконати покладених на нього службових функцій. Отже, якщо виконання службових функцій потребує спеціальних знань, при прийомі на роботу обов'язково буде перевірено, чи володіє цими знаннями відповідний кандидат. «Критерії професійної придатності, зокрема юридичної обізнаності, визначаються кваліфікаційно-нормативними документами, які затверджуються Головою Служби безпеки України» [328, ст. 19].

3. Специфічними для правоохоронних органів (як і для деяких інших воєнізованих видів державної служби), порівняно з цивільною трудовою

діяльністю, є вимоги до визначеного рівня фізичної підготовленості кандидатів, перевірка якого відбувається шляхом здавання нормативів з фізичної підготовки, що теж цілком обумовлено специфікою служби в правоохоронних органах.

4. З попередньою вимогою пов'язані вимоги до стану здоров'я кандидатів на службу. Підвищені вимоги до стану здоров'я певних категорій працівників передбачені і чинним трудовим законодавством [150, ст. 169], але медичні вимоги до майбутніх правоохоронців підвищені порівняно з вимогами до цивільних осіб. Особливо напружений та відповідальний характер служби в правоохоронних органах, сполучений з великим навантаженням на людський організм, висуває підвищені вимоги не тільки до фізичного (соматичного) стану здоров'я (який перевіряється при вступі на службу спеціалізованими військово-лікарськими комісіями, а при проходженні служби – під час щорічних профілактичних оглядів у відповідних медичних закладах), а й до психічного здоров'я.

5. Специфічним для служби в правоохоронних органах є нормативне закріплення необхідності наявності особливих особистих, ділових та моральних якостей кандидата, що перевіряється під час його попереднього вивчення та проведення відносно нього спеціальної перевірки. Невідповідність виявлених під час перевірки у кандидата якостей тим вимогам, які запропоновані до працівника правоохоронної структури, теж може слугувати причиною для відмови у прийомі на службу.

Але ж чи тягне встановлення певних особливостей та обмежень при прийомі на службу до правоохоронних органів конституційного права громадян на працю? На наш погляд, ні, це не так. Це підтверджують, перш за все, норми самої ж Конституції України. Так, ст. 64 Конституції України передбачає у визначених випадках обмеження деяких прав і свобод людини, ст. 43 закріплює право кожного на належні, безпечні і здорові умови праці (а це неможливо, якщо до органів внутрішніх справ прийдуть

люди, що не відповідають вищезазначеним вимогам), ст. 23 підкреслює, що при реалізації прав людини не повинні порушуватися права і свободи інших людей [167]. Отже, обмеження права на працю можна вважати правомірним, якщо це пов'язано з: турботою про охорону здоров'я на основі норм трудового права про охорону здоров'я; вимогою мати спеціальну освіту; встановленням вікових обмежень, коли йдеться про можливість займатися певними видами діяльності тощо.

Стаття 32 Конституції України проголошує: «Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини» [167]. Зазначимо, що і в реалізації цих прав працівники правоохоронних органів зазнають деяких, хоча й цілком зрозумілих та обґрунтованих обмежень. Це виявляється, перш за все, у використанні спеціальних методів вивчення способу життя спочатку майбутнього працівника правоохоронних органів при проведенні спеціальної перевірки кандидата на службу, а потім – у суворо регламентованих періодичних спеціальних перевірках уже працівника правоохоронних органів, а також його близьких родичів, а в деяких випадках, обумовлених специфікою служби і його близького оточення, знайомих тощо. Крім того, працівники правоохоронних органів зобов'язані надавати до апаратів по роботі з персоналом того органу чи підрозділу, де вони проходять службу, інформацію щодо будь-яких змін в їхньому сімейному стані для проведення додаткової спеціальної перевірки. Таким чином, деяких обмежень у реалізації вищезазначених конституційних прав зазнають не тільки самі працівники правоохоронних органів, але, так чи інакше, і їх родичі, які з ними не проживають, а іноді навіть і не спілкуються (колишні дружини та чоловіки тощо). Втім, ми

вважаємо такі обмеження цілком законними й обґрунтованими. Очевидно, сьогодні немає інших шляхів перевірити відповідність кандидатів на службу та працівників правоохоронних органів тим вимогам, які пред'являє до їх професії держава, окрім вищезазначених, хоча їх застосування і призводить, певною мірою, до порушення деяких конституційних прав людини.

Реалізація працівниками правоохоронних органів України своїх громадянських та політичних прав має свої особливості не тільки в частині обсягу наданих їм прав, але і в частині покладених на них обов'язків. Так, згідно з їх професійним призначенням, правоохоронці зобов'язані не тільки додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, але й охороняти закон, права, свободи та законні інтереси інших осіб від посягань та порушень [377].

Підсумовуючи, можна стверджувати наступне: сучасне правове регулювання в частині забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників, що нерозривно пов'язане з дотриманням їх основних прав та свобод, має свою обумовлену специфіку. Такі особливості щодо багатьох аспектів діяльності правоохоронних органів є досить переконливими та зрозумілими, навіть у частині обмежень конституційних прав працівників правоохоронних органів. Така позиція свідчить про постійну увагу з боку держави до питань забезпечення захисту правоохоронних органів та працівників правоохоронних структур. Водночас багато моментів у частині правового регулювання безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників викликають ряд запитань, що говорить про їх недосконалість та можливість подальшого перегляду, зміни, доповнення. Особливо це стосується обсягу наданих правоохоронцям прав, що з огляду на вищевикладене, доцільно розширити, але в межах, які б не ставили під сумнів правоохоронну функцію даної категорії державних органів.

2.3. Особливості правового регулювання адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів

Для України як держави, що намагається досягти рівня демократичної, соціальної, правової держави існує нагальна потреба у вирішенні комплексу правових, політичних та соціально-культурних проблем, що стоять на заваді створення сприятливих умов для всебічного захисту та підтримки персоналу правоохоронних органів.

Прагнення української держави стати повноправним членом світового співтовариства спрямоване на зміщення векторів діяльності правоохоронних органів з метою першочергового забезпечення ними не лише національних конституційних норм та світових стандартів дотримання прав і свобод людини, а й убезпечення власної професійної діяльності.

Так, першочерговим елементом ефективного забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників є нормативне закріплення даних відносин. Воно, в свою чергу, вимагає концептуально нових підходів, що обумовлюють докорінні зміни як організаційно-правових засад функціонування правоохоронних структур так і самого правового регулювання безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників.

Розглядаючи поняття «безпека» та «особиста безпека» співробітників правоохоронних систем, в першу чергу необхідно проаналізувати спочатку поняття «безпека».

Аналізуючи положення чинного законодавства, ми знаходимо в ньому наступні визначення категорії «безпека».

Безпека – відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю завдання будь-якої шкоди для життя, здоров'я та майна громадян, а також для навколишнього природного середовища [230].

Безпека - відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з травмуванням або загибеллю людей, заподіянням збитків навколишньому середовищу [239].

Безпека - властивість об'єкта забезпечувати відсутність ризику завдання шкоди здоров'ю людей, майну та навколишньому середовищу [237].

Безпека - відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю завдання будь-якої шкоди для життя, здоров'я та майна громадян, а також для навколишнього природного середовища [239].

Безпека – відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з травмуванням або загибеллю людей, заподіянням збитків навколишньому середовищу [237].

Безпека - комплекс заходів, а також людські та матеріальні ресурси, які призначені для захисту від актів незаконного втручання й інших протиправних посягань стосовно цивільної авіації [231].

Безпека – властивість об'єкта забезпечувати відсутність ризику завдання шкоди здоров'ю людей, майну та навколишньому середовищу [232].

Безпека – відсутність загрози життю, здоров'ю людей, майну, тваринам, рослинам і довкіллю, що перевищує граничний ризик [426].

Із вищенаведених дефініцій слідує те, що нормативне визначення суспільних відносин, що лежать в межах категорії «безпека» не має свого вираження стосовно діяльності правоохоронних систем. Більш того, дані дефініції не охоплюють і забезпечення безпечної діяльності співробітників правоохоронних органів.

Проте, розглядаючи сучасний стан правового регулювання особистої безпеки, ми погоджуємось із думкою Корнєєва Ю.В., в тому, що позитивне значення для правового захисту особистої безпеки працівників правоохоронних органів має значення Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Даний Закон передбачає систему заходів від перешкоджання виконанню покладених на них обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку з їх службовою діяльністю. Також цим законом передбачені інші заходи забезпечення особистої безпеки правоохоронців:

- особиста охорона;
- охорона житла і майна;
- видача зброї та засобів індивідуального захисту;
- сповіщення про небезпеку;
- встановлення телефону за місцем проживання;
- використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів;
- візуальне спостереження;
- тимчасове розміщення в місцях, що забезпечують безпеку;
- забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту;
- переведення на іншу роботу;
- направлення на навчання;
- заміна документів;
- зміна зовнішності;
- переселення в інше місце проживання [171,с.8].

Вагоме значення в забезпеченні безпеки співробітників правоохоронних органів має норма, яка закріплена в ЗУ «Про міліцію», а саме ст. 15-1, в якій встановлені гарантії особистої безпеки озброєного працівника міліції в разі загрози життю та здоров'ю. Дана стаття дозволяє

співробітнику міліції вчасно підготуватися до припинення злочинних дій у випадках, коли обстановка, яка склалася, свідчить про те, що можуть виникнути обставини до застосування вогнепальної зброї. Гарантування виконання основних обов'язків та прав працівників міліції може бути тільки при забезпечення їх особистої безпеки. Травмований, поранений, хворий, а в крайньому випадку загиблий працівник міліції не здатний виконувати поставлені перед ним задачі, піддає підвищеному ризику громадян, об'єкти народного господарства та навколишнє середовище. Тому вважаємо за доцільне запропонувати та на законодавчому рівні закріпити застосування спеціальних засобів та прийомів самооборони на ступінь вище від проявленої загрози з метою підвищення рівня особистої безпеки працівників правоохоронних органів шляхом створення додаткових гарантій їх законної діяльності в процесі боротьби із злочинними проявами

Проводячи порівняльний аналіз колишнього і чинного законодавства, Корнєєв Ю.В. приходять до висновку, про помітний рух вперед у вирішенні гарантованої правової захищеності правоохоронців. Автор відзначає позитивним наступні новації:

- наявність норм закону, що страхують працівника міліції від посягань з боку озброєних осіб (визначення «зони безпеки», право «стріляти першим»);
- вимоги закону про недопустимість звільнення з правоохоронних органів у зв'язку із вчиненням злочину до вступу обвинувального вироку в законну силу;
- чітке визначення компетенції співробітників правоохоронних систем;
- накладення заборони на втручання в діяльність правоохоронця;
- формування гарантії самостійності працівника та ін. [171,с.7].

Розглядаючи категорію «безпека» з позиції наукової доктрини, зазначимо, що до складу механізму правового регулювання безпеки Головін А.П. відносить:

- норми адміністративного законодавства, в тому числі відомих нормативно-правових актів;
- адміністративно-правові відносини управлінського та правоохоронного характеру; практичну діяльність апаратів, служб та окремих працівників і правозастосовні акти [72,с.10].

Безумовно, складовою частиною механізму правового регулювання відносин з приводу забезпечення безпеки є принципи. Так, Кравцов А.С. зауважує, що основними принципами забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів є:

- законності;
- верховенства права;
- доцільності;
- індивідуальності;
- ресурсного підкріплення;
- методологічності;
- стабільності [176, с.12].

Крім того функціонування механізму адміністративно-правового регулювання безпеки значною мірою залежить від спеціальних адміністративно-правових режимів, які утворюють його підсистему і яскраво свідчать про особливості цього механізму. Під останнім слід визначати встановлену законодавством сукупність заходів, засобів, процедур, правил діяльності, дій чи поведінки осіб щодо порядку реалізації ними своїх прав у певних ситуаціях, нагляд за дотриманням яких покладено на спеціальні органи (суб'єкти забезпечення безпеки) з метою зміцнення правопорядку, забезпечення громадської та особистої безпеки [72, с.13].

Враховуючи той факт, що сучасний стан особистої безпеки працівників правоохоронних систем не відповідає цілковитій їх захищеності, ми робимо висновок, що існуюча система правового регулювання відносин з приводу створення безпечних умов професійної діяльності не є досконалою.

Недосконалість правового підґрунтя відносин, що забезпечують безпеку, дослідив Фесенко Є.В [433]. Зокрема, аналізуючи діючу систему законодавства України, що регулює відносини з приводу забезпечення безпеки та здоров'я населення автор зазначає, що у випадках вчинення злочинів відносно населення, потерпілою стороною є сукупність особистостей, які і утворюють населення. Але легальної дефініції «населення» в системі чинного законодавства ми не знаходимо. Дана норма законодавства, на нашу думку, не може чітко окреслити та відповідним чином кваліфікувати об'єкт злочинного впливу, який потребує охорони та вжиття до них заходів забезпечення безпеки з боку правоохоронних органів. В даному контексті, термін «населення», на думку Фесенко Є.В., потрібно розуміти правоохоронцям та тлумачити його в широкому розумінні цього слова. Свою позицію автор обґрунтовує тим, що належним потерпілим благом як компонентом об'єкта таких злочинних виступає здоров'я населення. Здоров'я як благо водночас – один із компонентів цінностей, на які може посягати група злочинів, передбачених розділом XIII Кримінального кодексу України, - це фактичний або максимально досяжний в Україні стан організму людей, що в ній проживають чи перебувають, необхідний для забезпечення їх біологічного існування, здатності до активного тривалого життя і відтворення здорового людського покоління [433].

Розроблюючи науково-практичну рекомендацію щодо врегулювання цієї «правової ями», автор акцентує увагу законодавця і суб'єктів забезпечення громадського порядку водночас, що під родовим об'єктом

злочинів, що посягають на здоров'я населення потрібно розуміти не тільки саме здоров'я людей, яке потребує захисту, а й систему заходів, спрямованих на його охорону. В даному випадку, автор, на нашу думку, оцінив значний вплив загрози на життя та здоров'я людей і відзначив, що сам процес забезпечення безпеки даних відносин потребує аналогічного кримінально-правового захисту з боку держави [433 с.12-13].

В контексті дослідження правової захищеності діяльності співробітників Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Ринажевський Б.М. приходить до висновку, що ефективне виконання завдань суб'єктом щодо забезпечення безпеки та правопорядку повинно ґрунтуватись на системі правових та матеріальних ресурсів. Водночас адміністративно-правові засади впровадження системи визначених ресурсів потребують удосконалення. Більш того, ефективне підтримання громадської безпеки у суспільстві повинне виходити із законодавчого уточнення компетенції суб'єктів, які її забезпечують [355,с.13].

Наукова позиція Ринажевського Б.М. в деякій мірі переплітається із висновками Подоляка А.М. Зокрема, автор зазначає, що в умовах реформування правоохоронної системи України, яке вже стало постійно діючим чинником, питання правового забезпечення охорони громадського порядку набуває першочергового значення і є ключовим щодо визначенні ефективності щодо збереження особистого здоров'я працівників. Так, оцінка ефективності охорони громадського порядку має бути виражена в ступені досягнення поставленої законом мети та її адекватності затраченим зусиллям, щодо використання спеціальних методів і прийомів належного розв'язання часткових і загальних завдань, в економічності використання ресурсів, в оптимальності заходів із забезпечення діяльності, в значенні і ролі непередбачених обставин і умов діяльності, в належній правовій охороні суб'єктів забезпечення громадського порядку та безпеки [281].

Серед шляхів вдосконалення оптимізації діяльності державних органів стосовно забезпечення безпеки, Шутий М.В. пропонує активізувати роботу в таких напрямках:

- впорядкування нормативного забезпечення діяльності суб'єктів громадського порядку;
- розроблення нових варіантів контролю за системами, що забезпечують громадську безпеку; перебудова організації охорони громадської безпеки органами внутрішніх справ України та іншими правоохоронними органами;
- вдосконалення діяльності місцевих органів влади та місцевого самоврядування в питаннях забезпечення громадської безпеки та дотримання правил, які її регулюють;
- посилення взаємозв'язку між державними органами та громадськими організаціями й об'єднанням громадян, які надають допомогу при здійсненні громадської безпеки;
- зміні системи інформування громадян щодо вчинених правопорушень; вивчення та використання досвіду зарубіжних країн в питаннях забезпечення громадської безпеки.

Шутий М.В. акцентує увагу на необхідності прийняття закону «Про громадську безпеку» і виділити таким чином громадську безпеку як категорію національної безпеки України [459 с.13].

В свою чергу, при розгляді правової дефініції «громадський порядок» Царьков М.М. вірно зауважує на відсутності даної дефініції в системі діючого законодавства України і звертає увагу на те, що нормативне розуміння цього явища визначає порядок його охорони від злочинних посягань. Автор також пропонує закріпити це поняття в законі «Про правоохоронні органи». Дану пропозицію підтримано 56% опитаних працівників міліції, котрі вважають, що чітке визначення цього поняття дозволить конкретизувати коло суспільних відносин, які повинні

охоронятися органами внутрішніх справ і водночас забезпечуватися відповідним чином державними гарантіями [445,с.35].

Вважаємо за доцільне зазначити, що Цикалевич В.М. є одним із перших вчених, який запропонував утворити та законодавчо закріпити громадські ради для контролю за правовою діяльністю правоохоронних органів внутрішніх справ. Автор звертає увагу на тому, що в процесі реалізації своєї компетенції правоохоронці досить часто зловживають своїми правами, що фактично призводить до порушення прав і свобод людини і громадянина. Цикалевич В.М. серед заходів удосконалення безпеки та громадського порядку також пропонує забезпечити усвідомлення громадянами своєї відповідальності за стан охорони громадського порядку та власній території [444, с.14].

Особливу увагу стосовно удосконалення особистої безпеки правоохоронців під час забезпечення громадського заходу було приділено Сенчуком І.І. Автор стверджує, що центральну роль в процесі підтримання правопорядку під час підготовки та проведення спортивно-масових заходів і водночас забезпечення особистої безпеки кожного правоохоронця є питання організації взаємодії між структурними підрозділами правоохоронних систем. Усвідомлюючи реальну загрозу особистій безпеці правоохоронців, автор відстоює позицію, що одним із найважливіших елементів організації служби охорони громадського порядку під час проведення великомасштабних заходів є визначення поняття «суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері охорони громадського порядку» через призму категорії «суб'єкт права», «суб'єкт адміністративних правовідносин», «суб'єкт забезпечення безпеки». В процесі дослідження даного питання, було зроблено висновок, що від рівня професійної підготовки особового складу органів внутрішніх справ залежить якість забезпечення безпеки та правопорядку під час організації таких заходів [373,с.16].

Досить актуальним на сьогодні залишається проблема вивчення досвіду забезпечення безпеки суспільних відносин під проведеного ЄВРО-2012 в Україні. Так, ми погоджуємося з думкою Мартишко А.Ю., який відзначає пріоритет особистої безпеки правоохоронця над загальною, що, в свою чергу, є досить конфліктним та неоднозначним. Крім того Мартишко А.Ю. визначає позитивні надбання для України в контексті формування «безпечності» відносин щодо проведеного ЄВРО-2012, а саме:

- встановлено об'єктивно необхідні та науково обґрунтовані цілі і завдання міліції щодо охорони громадського порядку;
- розроблено і удосконалено структуру апаратів і підрозділів, які виконують функції з охорони громадського порядку;
- удосконалено систему взаємозв'язку між суб'єктами забезпечення безпеки як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівнях;
- модернізовано роботу апаратів і підрозділів внутрішньої безпеки працівників ОВС України на основі кращого світового досвіду з урахуванням позиції наукової теорії управління;
- впроваджено передовий досвід оперативної організації виходу із екстремальних ситуацій; удосконалено кадрове, матеріально-технічне, організаційне в правове забезпечення апаратів і підрозділів, які здійснюють функції з охорони громадського порядку;
- поліпшено професійну підготовку особового складу; налагоджено безпеку громадської інфраструктури;
- нормативно-закріплено чисельність особового складу, який буде залучатись до охорони громадського порядку під час проведення спортивних заходів;
- запроваджено інститут стюардів та закріплено його відповідним чином в системі діючого законодавства України;

- запроваджено механізм спільного контролю за безпекою на стадіоні, що дано можливість скоротити час огляду однієї одиниці транспорту майже вдвічі;
- організовано контроль за дотриманням правил візового режиму; розроблено програму підвищення добору і підготовки кадрів, шляхом пере орієнтації працівників силових структур, яким характерні риси комунікабельності;
- створено єдину мережу відеонагляду на центральних об'єктах скупчення людей та ін.

Серед практичного надбання організації діяльності правоохоронних систем в межах організації особистої безпеки правоохоронців під час виконання службових обов'язків, Мартишком А.Ю. зазначено наступні досягнення:

- визначено пріоритетні напрями системи удосконалення особистої безпеки співробітника правоохоронних органів;
- сформульовано його функціональні обов'язки та закріплено їх відповідним чином в системі діючого законодавства України;
- модернізовано матеріально-ресурсне забезпечення співробітників правоохоронних систем; розроблено чіткий порядок дій на випадок виникнення екстремальних ситуацій;
- вивчено та впроваджено досвід самоорганізації особистого професіоналізму;
- систематизовано плани-графіки організації робочого часу; підвищено складову психологічної та фізичної підготовки правоохоронців;
- налагоджено координаційний діалог вітчизняних співробітників з міжнародними правоохоронними системами [203,с.16].

Ще однією не менш актуальною проблемою є дослідження стану кримінально-правового захисту особистої безпеки співробітників правоохоронних органів. З даного приводу Осадчий В.І. зазначає, що під

правоохоронною діяльністю як під об'єктом кримінально-правового впливу на особисту безпеку правоохоронців розуміють небезпеки, що стосуються виконання завдань правоохоронця щодо:

- досудового розслідування в кримінальних справах; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов органів розслідування і прокурорів працівниками: установ виконання покарань, кримінально-виконавчої інспекції чи працівників органів внутрішніх справ;
- оперативно-розшукова діяльність; адміністративна, профілактична, охоронна функції;
- припинення правопорушень та злочинів при переміщенні людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон;
- припинення правопорушень при незаконному використанні лісу, незаконному полюванні, незаконному зайнятті рибним, звіриним або іншим водним або добувним промислом;
- нагляд і контроль за виконанням законів та ін.

Серед системи визначеного напрямку правоохоронної діяльності кримінально-правової охорони потребує особиста безпека співробітника. В даному випадку, Осадчий В.І. наголошує, що під кримінально-правовим захистом безпеки правоохоронця потрібно розуміти систему норм Кримінального кодексу України щодо відповідальності за посягання на виконання працівниками правоохоронних органів службових обов'язків та систему норм, які регулюють застосування цими працівниками вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу. Саме закон про кримінальну відповідальність визначає, які суспільно-небезпечні діяння є злочинними, надає право на захист охоронюваних інтересів особи, що виконує завдання держави по охороні громадського порядку та забезпеченні національної безпеки.

Аналіз чинного Кримінального кодексу України, свідчить про те, що кримінально-правовий захист особистої безпеки правоохоронця забезпечується та гарантується в ст.342, 343, 345, 348, 349 даного Закону. За результатами тлумачення положень даних статей автор свідчить, що родовим об'єктом злочинів розділу XV КК України є не авторитет органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, а не гарантії законної діяльності співробітників даних суб'єктів [262,с.10]. Наприклад, аналізуючи положення ст.348 КК України (посягання на життя працівника правоохоронного органу...під час виконання ним службових обов'язків по охороні громадського порядку) можна зазначити, що правовою кваліфікацією злочинного впливу є конкретна умова, що характеризує особу-правоохоронця як суб'єкта із повноваженнями щодо виконання покладених на нього державою завдань по забезпеченню охорони громадського порядку та безпеки громадян. Крім того, аналізуючи юридичні конструкції «у зв'язку з виконанням службових обов'язків», «під час виконання службових обов'язків», «з метою перешкодити виконанню службових обов'язків або посягнути прийняття незаконних рішень», «у зв'язку із діяльністю щодо охорони громадського порядку», які вжиті законодавцем в низці злочинів, то можна зазначити, що посягання на працівників правоохоронних органів, інших осіб не є основною ціллю злочинного впливу. Мета таких злочинів пов'язана виключно із виконанням службових обов'язків. В даному випадку, законодавець визначив, що безпосереднім об'єктом злочинних посягань є виконання службових обов'язків, а вже додатковим – суспільні відносини, що забезпечують особисту безпеку потерпілого.

На нашу думку, позицію законодавця можна розцінювати як невизнання пріоритету життя та здоров'я людини як вищої соціальної цінності в державі, що потребує юридичної реконструкції.

Як відомо, інформація на сьогоднішній день є найдорожчим грошовим інструментом. Обіг інформації на сьогоднішній день є правовим явищем. А тому, як зазначає Золотар О.О., з метою правового забезпечення інформаційної безпеки на основі теоретичного аналізу встановлено співвідношення між змістом категорій «охорона інформації» та «захист інформації». Під охороною інформації пропонується розуміти множину правових, організаційних, технічних, програмних та інших заходів, засобів та методів, що спрямовані на збереження інформації, підтримку безпеки інформаційних відносин, пов'язаних з нею. якщо охороні підлягає будь-яка інформація, що має соціальну цінність і є об'єктом правовідносин, то питання про захист інформації та створення безпечних інформаційних відносин, на нашу думку, постає тоді, коли:

- певні інформаційні відносини знаходяться в правовому колі охорони, тобто є правовідносини, що охороняються і гарантуються, але на які здійснюється посягання з метою порушення;
- їх суспільна значимість з'ясована, і вони визнані такими, що підлягають охороні правом від посягань;
- визначено режим доступу до інформації, тобто інформацію віднесено до категорії, що підлягає захисту згідно із законом тільки у разі порушення;
- встановлено систему захисту інформації, тобто уповноважені органи і необхідні заходи;
- передбачено юридичну відповідальність за невиконання вимог законодавства щодо відповідної інформації для суб'єктів правовідносин [127, с.14].

Проте участь в інформаційних відносинах суб'єктів правоохоронних систем може відображатися як із суб'єктивної сторони (захист та охорона інформації в передбачених законом межах), так із об'єктивної. Що стосується останньої, то важливо відмітити, що в контексті виконання

своїх обов'язків співробітники правоохоронних органів часто піддаються негативному інформаційному впливу.

На питання забезпечення інформаційної особистої безпеки співробітника правоохоронних органів Субіною Т.В. визначено сутність категорії «адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки», якою є сукупність правових норм, що регламентують суспільні відносини в інформаційній сфері і спрямовані на організаційне, правове та технічне забезпечення обігу інформації в інформаційному середовищі діяльності правоохоронних органів. Для забезпечення інформаційної безпеки правоохоронних систем та убезпечити працівників правоохоронних органів від негативного інформаційного впливу доцільно:

- узгодити вже існуючі нормативно-правові акти у сфері забезпечення інформаційної безпеки;
- врегулювати положення щодо отримання та надання інформації у сфері оподаткування;
- удосконалити нормативно-правову базу щодо забезпечення охорони, захисту та обігу інформації в інформаційних системах;
- розробити методичні рекомендації щодо нейтралізації вчинених протиправних дій відносно обігу інформаційних потоків;
- сприяти постійному поінформуванню співробітників правоохоронних систем в межах необхідності;
- застосовувати заходи попередження інформаційної загрози;
- спростити правову можливість співробітників щодо доступу до необхідної інформації шляхом витребування її в громадян, підприємств, установ, організацій [407,с.34].

Субіна Т.В. зазначає, що з метою формування безпечного інформаційного суспільства органи державної влади повинні сприяти реалізації завдань Національної програми інформатизації [407,с.8].

Як наслідок небезпечного інформаційного впливу, у співробітника правоохоронних органів формується професійна та психологічна деформація. В даному випадку на думку Корнєєва Ю.В. особисту безпеку правоохоронців повинні забезпечувати спеціальні психологічні знання. Для цього необхідно у повному обсязі формулювати інтегральні педагогічні якості, які містять в собі педагогічну майстерність, компетентність, високий професіоналізм, психолог-педагогічну ерудицію, професійну наполегливість офіцера.

Основними компонентами психологічної безпеки правоохоронця є:

- мотивація;
- орієнтація;
- операційність;
- вольовий характер;
- оціночність;
- функціональність [171, с.8-9].

Отже, із вищевикладеного випливає, що на сьогоднішній день стан правового регулювання забезпечення особистої безпеки правоохоронців потрібно удосконалювати. Це пов'язано із тим, що, по-перше, в системі діючого законодавства України відсутнє визначення поняття «безпека» з позиції правового регулювання відносин щодо досліджуваного об'єкта. По-друге, не визначено категорію «громадський порядок», яка, власне, визначає конкретне коло відносин щодо яких необхідно забезпечувати охорону. По-третє, кримінально-правовий захист професійної діяльності правоохоронців, незважаючи на своє фактичне закріплення в КК України є не досить деталізованим законодавцем. З чого випливає, що гарантії законної діяльності правоохоронців не знаходять свого надійного кримінально-правового значення (на прикладі тлумачення ст.348 КК України).

В контексті трансформації суспільних відносин, центральною постає проблема забезпечення інформаційної безпеки. Так, ми встановили, що в результаті участі в інформаційних відносинах, учасники, що забезпечують інформаційну безпеку піддаються негативному інформаційному впливу. Наслідком такого впливу є порушення морально-психічного здоров'я співробітника правоохоронних органів. З метою корекції та відновлення психологічного стану правоохоронці потребують проведення самодіагностики та використання спеціальних психологічних знань.

2.4. Негативні явища, що впливають на безпечну діяльність працівників правоохоронних органів

У сучасних умовах розвитку суспільства досить важко усунути фактор небезпеки із професійної діяльності працівників правоохоронних органів, враховуючи її спрямованість на охорону правопорядку та боротьбу зі злочинністю, професійний ризик завжди був і є її складовим елементом. У цих умовах особливого значення набуває вивчення та аналіз сукупності причин, що зумовлюють небезпечність правоохоронної діяльності та можливі її наслідки для працівників правоохоронних органів, а також визначення можливостей суспільства та держави щодо їх мінімізації, компенсації та корекції.

Є. А. Арустанов пише: «Більшу частину часу активної життєдіяльності людини займає цілеспрямована професійна діяльність, здійснювана в умовах конкретного виробничого середовища, яка при недотриманні прийнятих нормативних вимог може негативно вплинути на його працездатність та здоров'я» [26, с. 13]. Працівники правоохоронних органів є особливою категорією працюючих і потребують більш дієвих заходів щодо забезпечення безпеки їх діяльності. Такий висновок можна

зробити на основі аналізу негативних явищ та проявів, що впливають на безпеку діяльності правоохоронних органів та особисту безпеку їх працівників.

Для розуміння негативних явищ та проявів, які впливають на безпеку діяльності працівників правоохоронних органів, хочеться навести підсумки дослідження, проведені С. В. Городянко на базі Інституту перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників ОВС Харківського національного університету внутрішніх справ у 2005–2006 роках, згідно з яким 65 % опитаних зазначили, що рівень безпеки діяльності працівників ОВС є незадовільним. Лише 2 % опитаних заявили, що у підрозділі, в якому вони проходять службу, встановлено режим праці, за якого вони можуть повністю відновити свою працездатність протягом часу, відведеного на відпочинок, а 57 % та 22 % вказали, що вони відповідно часто або постійно виконують свої службові обов'язки у стані втоми. 29 % опитаних, перебуваючи на робочому місці, часто не мають можливості задовольнити деякі психофізіологічні потреби або потерпають від незадовільних умов праці. Станом індивідуальних засобів захисту більша половина респондентів незадоволена. Щодо проведення аналізу причин травматизму та надзвичайних подій у службовій діяльності працівників ОВС більше половини опитаних (55 %) заявили про зведення останнього до доведення наказів про покарання винних, що свідчить про формальний характер даного напрямку роботи.

Нами у 2011–2012 рр. було проведене аналогічне анонімне анкетування працівників податкової міліції з усіх регіонів України, які навчалися на курсах перепідготовки та підвищення кваліфікації в Національному університеті державної податкової служби України (додатки А, Б). Досить показовою є висловлена під час анкетування позиція 67 % опитаних, відповідно до якої рівень безпеки діяльності працівників податкової міліції є незадовільним, або ж таким, що потребує покращання.

Тільки 4 % опитаних заявили, що у підрозділі, в якому вони проходять службу, встановлено режим праці, за якого можуть повністю відновити свою працездатність протягом часу, відведеного на відпочинок, а 60 % вказали, що вони відповідно часто або постійно виконують свої службові обов'язки у стані втоми. 31 % опитаних, перебуваючи на робочому місці, часто не мають можливості задовольнити деякі психофізіологічні потреби або потерпають від незадовільних умов праці. Що стосується стану засобів індивідуального захисту, то більше половини опитаних (57 %) заявили, що значна частина останніх або застаріла, або знаходиться у незадовільному стані. Третина опитаних вказують на формальний характер навчання безпечному виконанню своїх службових обов'язків. Щодо проведення аналізу причин травматизму та надзвичайних подій у службовій діяльності працівників податкової міліції, 59 % опитаних заявили взагалі про відсутність або ж формальний характер таких інструктажів. 5 % опитаних мають вільний доступ до нормативно-правових актів, якими регламентуються питання безпеки діяльності правоохоронних органів, інша частина респондентів такими нормативно-правовими актами взагалі не цікавиться, або ж не знає про їх існування. Доволі важливим вбачається ставлення працівників правоохоронних органів до своєї роботи, її значущості для них. Повага до себе певним чином залежить від того, чи подобається людині робота, чи отримує вона від роботи задоволення. Тому не можна ігнорувати той факт, що значна частина працівників податкової міліції зазначають у своїй анкеті, що це «не те, на що очікував та про що мріяв».

На думку Мороза О. А. недотримання та невиконання умов безпечної праці правоохоронців, про що свідчить статистика, часто призводить до виникнення такого негативного поняття, як злочин у сфері службової діяльності. На думку науковця, це є відлунням саме

недосконалого регулювання державою меж соціального, матеріального та фізичного захисту працівника правоохоронних органів [221, с. 15].

Аргументуючи дану думку, можна говорити про те, що саме дані негативні тенденції суттєво впливають на рівень забезпечення безпеки діяльності працівників правоохоронних органів, саме тому виникає необхідність їх більш детального аналізу. Найстрашнішим є те, що з плином часу ситуація зі станом безпеки в правоохоронних органах є негативно сталою.

Перш за все вважаємо доцільним умовно розділити негативні явища та прояви, що впливають на особисту безпеку працівників правоохоронних органів та як наслідок – на правоохоронну систему взагалі, на об'єктивні (що не залежать від волі суб'єкта) та суб'єктивні. Це дасть змогу з'ясувати причини їх виникнення та можливі шляхи подолання.

Домінуюча причина, що негативно впливає на стан захищеності працівників правоохоронних органів, криється у самій специфіці діяльності правоохоронних структур. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», діяльність органів прокуратури спрямована на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань. Закон України «Про міліцію»: міліція в Україні – це державний озброєний орган виконавчої влади, який створюється з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства від протиправних посягань (ст. 20). «Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України» ст.1 Закону України «Про Службу безпеки України». Діяльність правоохоронних органів має чітко виражений державно-владний, авторитарний характер, здійснюється в офіційному порядку від імені держави, яка делегує їм право на застосування специфічних заходів адміністративного впливу, які, як правило, не

використовуються іншими органами виконавчої влади [26, с. 16]. Аналіз спеціальної літератури [26; 16; 47, 358] дозволяє виокремити такі загальні вимоги до професії працівника правоохоронних органів: суворе правове регламентація професійної діяльності; наявність у працівника владно-розпорядчих повноважень; процесуальна самостійність; висока екстремальність, емоційність службово-трудової діяльності; широке коло суб'єктів спілкування; нестандартний, творчий, часто конфліктний характер служби і праці; постійні зміни умов службово-трудової діяльності. Цілі, функції та завдання функціонування правоохоронних органів, вимоги, які ставляться до професії правоохоронця, обумовлюють виникнення під час службово-трудової діяльності небезпечних факторів, які знижують безпеку діяльності працівників правоохоронних органів. Під час службової діяльності працівнику правоохоронних органів доводиться діяти в умовах, які значно впливають на стан його здоров'я, життя, рівень працездатності та якість виконання поставлених завдань. У діяльності правоохоронців надзвичайно часто виникають обставини, що створюють значні труднощі в службовій діяльності і в той же час вимагають від представників влади швидких, точних і безпомилкових дій.

Справедливою є думка Л. С. Криворучко про те, що вся діяльність працівників правоохоронних органів переважно пов'язана з ризиком для життя та здоров'я і здійснюється в умовах, небезпечних для життя, тобто в складних, а досить часто і в екстремальних умовах [182, с. 68]. В екстремальних умовах працівники правоохоронних органів піддаються великому негативному впливу (фізичному, хімічному, енергетичному, психологічному, біологічному), що значною мірою впливає не тільки на результати виконання завдань, але і на особисті властивості людини.

В. Андросюк зазначає, що «багато екстремальних випадків виникає у правоохоронців не лише на службі, але й в умовах, не пов'язаних з вирішенням професійних завдань (конфліктні взаємовідносини в тісному

суспільному оточенні – сім'я, сусіди, знайомі; провокаційні дії осіб у громадському транспорті, місцях масового відпочинку громадян, магазинах, в установах» [8, с. 40].

Одним з таких негативних явищ є так зване «професійне вигорання». Як зазначає Подорожня А. В., феномен «професійного вигорання» у працівників правоохоронних органів при всій його актуальності вивчено недостатньо. Активне вивчення феномену за часів колишнього СРСР стримувалося офіційною кадровою доктриною, що існувала на той час в органах внутрішніх справ, хоча вже тоді окремі спеціалісти по вивченню професійного вигорання відзначили широку розповсюдженість даного синдрому серед співробітників правоохоронних органів загалом і звернули увагу на необхідність розробки рекомендацій для її нейтралізації. Достатньо гострою дана проблема є для працівників правоохоронних органів, які зазнають інтенсивний деформуючий вплив. Це пов'язано, перш за все, з особливостями службової діяльності, а також морально - психологічними та кримінологічними характеристиками даної професії [282].

В. С. Надаєнко стверджує, що за родом виконання поставлених перед працівниками правоохоронних органів різнопланових завдань їм часто доводиться вступати в контакт зі злочинцями при їх затриманні. Багатоваріативність таких контактів пов'язана з ризиком, значною віддачею моральних та фізичних сил, підвищеним психічним і емоційним навантаженням, вимагає вміння швидко оцінювати обстановку й приймати рішення (у тому числі про застосування спеціальних засобів та вогнепальної зброї) [229, с. 80].

Цікаво, що наслідком дії багатьох негативних стресових факторів, пов'язаних зі службово-трудовою діяльністю працівників правоохоронних органів, є не лише зниження безпеки правоохоронців, але й їх професійної деформації. Зниження рівня безпеки діяльності працівників

правоохоронних органів і виникнення у них професійної деформації, що обумовлені, викликані одними й тими ж факторами, – це подвійна проблема, яка стоїть на шляху підвищення ефективності функціонування органів правоохоронної системи України. Професійна деформація працівників правоохоронних органів є тим фоном, який посилює зниження показників їх безпеки діяльності, і навпаки. Так, до стресових факторів, що обумовлюють виникнення й розвиток професійних деформацій, у літературі відносять: стан здоров'я, відсутність соціального захисту, фінансові проблеми, відсутність нормальних умов роботи, несправедливе відношення керівництва, невлаштованість побуту, недосконалість законодавства, ненормований робочий день, низька кваліфікація, посягання на особу працівника та його власність [204, с. 153–155]. Є. В. Кін зазначає, що на першій стадії професійної деформації спостерігаються несуттєві зміни особистості працівника: халатне, пасивне виконання своїх обов'язків, недисциплінованість, втрата професійної мотивації до роботи, підозрілість, перевищення владних повноважень, зловживання службовим положенням. На другій стадії відбуваються зміни особистості працівника не лише на кількісному, але й на якісному рівнях. У нього проявляється упереджене відношення до об'єкта своєї діяльності, формується негативне відношення до керівництва і нормативних приписів, прагнення до застосування каральних заходів впливу [142, с. 165]. Виходить професійна деформація працівників органів внутрішніх справ та зниження безпеки їх життя, здоров'я, честі, гідності й недоторканності парні, взаємозалежні поняття: їх викликають, обумовлюють одні й ті ж фактори функціонування органів, служб і підрозділів правоохоронних органів та діяльності осіб рядового й начальницького складу. Виявлення та пізнання факторів, які викликають професійну деформацію працівників, сприяє не лише усуненню цих факторів, але й підвищенню безпеки службово-трудої діяльності працівників ОВС. О. А. Мартиненко вважає, що професійна

деформація працівників правоохоронних органів залежить від сили деформуючого впливу багатьох детермінант. Однією з передумов деформації особистості правоохоронця є стресові фактори, які безпосередньо впливають на його морально-психологічну стійкість. «За умови, що та чи інша категорія стресових факторів діє протягом тривалого періоду або має підвищену інтенсивність, вірогідні такі наслідки професійної деформації, як дратівливість, байдужість, відсутність ініціативи зі звуженням кола інтересів, зниження професійної активності» [204, с. 151]. Є й зворотний зв'язок – усунення факторів, які знижують рівень безпеки діяльності працівників правоохоронних органів, є передумовою нормальної, ефективної діяльності останніх.

Говорячи про об'єктивні фактори та прояви, що негативно впливають на захищеність правоохоронних органів та їх працівників, слід згадати про стан умов праці останніх. Так, право працівника на безпечні умови праці носить, перш за все, конституційний характер. У ст. 43 Конституції України прямо зазначається, що кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. З точки зору нормативного закріплення поняття про належні та безпечні умови праці, слід зауважити, що основними міжнародно-правовими актами у сфері регламентації вимог безпеки та здоров'я під час трудової діяльності є: Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [167], Європейська соціальна хартія (переглянута) [107], де встановлюється обов'язок держав щодо визнання права кожного на справедливі і сприятливі умови професійної діяльності, включаючи, зокрема, умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни, закріплюється право на безпечні та здорові умови праці. Крім того, основним критерієм захищеності будь-якої організації є критерій захищеності її працівників. Важливість даного твердження, перш за все, постає у питаннях існування організацій, діяльність яких пов'язана із

підвищеним ризиком для працівників. Власне, списки виробництв, професій і посад працівників, робота яких пов'язана з підвищеним нервово-емоційним та інтелектуальним навантаженням або виконується в особливих природних географічних і геологічних умовах та умовах підвищеного ризику для здоров'я, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. [397]. Законодавче закріплення переліку такої категорії працівників говорить про важливість створення, на відповідних організаціях, особливої концепції щодо забезпечування належного стану їх особистої безпеки під час виконання професійних обов'язків. Зазначимо, що посилена увага з боку держави щодо осіб, діяльність яких пов'язана з підвищеним ризиком, безперечно становить собою позитивну практику. Та, незважаючи на всі переваги, на нашу думку, затверджені Списки все ж не є досконалими. Так, невіднесення до професій, пов'язаних із підвищеним ризиком, діяльність правоохоронних органів – є суттєвим недоліком, що потребує подальшого виправлення[404].

Такий висновок можна зробити, назвавши ряд причин, що слугують основою для подальшої класифікації і віднесення працівників організації до категорії таких, що працюють в умовах підвищеного ризику: робота в несприятливих географічних та геологічних умовах; робота пов'язана з екологічною та хімічною небезпеками; особливі санітарно-гігієнічні умови роботи; робота пов'язана із підвищеною вірогідністю травматизму або ж несе в собі інші загрози для життя та здоров'я; напружена робота з підвищеним нервово-емоційним та інтелектуальним навантаженням; діяльність пов'язана із постійними стресами. З переважною більшістю цих умов саме і пов'язана повсякденна робота працівників правоохоронних органів. Підвищена небезпека в діяльності правоохоронних органів випливає і зі специфіки службових обов'язків, що відзначені в Переліку робіт з підвищеною небезпекою [404]. Згідно з цим документом робота з

підвищеною небезпекою – це робота в умовах впливу шкідливих та небезпечних виробничих чинників або така, де є потреба в професійному доборі, чи пов'язана з обслуговуванням, управлінням, застосуванням технічних засобів праці або технологічних процесів, що характеризуються підвищеним ступенем ризику виникнення аварій, пожеж, загрози життю, заподіяння шкоди здоров'ю, майну, довкіллю [234, ч. 1, п. 1.7]. У той же час ст. 2 Закону України «Про охорону праці» [337] встановлює чинність Закону, що «поширюється на всі підприємства, установи й організації незалежно від форм власності і видів їхньої діяльності, на всіх працюючих громадян, а також притягнутих до праці на цих підприємствах». У ст. 17 цього ж Закону зазначається, що «власник зобов'язаний створити в кожному структурному підрозділі і на робочому місці умови праці відповідно до вимог нормативних актів, а також забезпечити дотримання прав працівників, гарантованих законодавством про охорону праці». Дане положення є досить актуальним, адже умови праці суттєво впливають на фізичний, психологічний і моральний стан працівників правоохоронних структур. Стресові ситуації, високі навантаження, поранення й загибель людей, застосування вогнепальної зброї, спецзасобів і силових прийомів, ненормований робочий день, відсутність часу на відпочинок призводять до появи у багатьох працівників стійких порушень настрою, змін характеру, поведінки, появи шкідливих звичок тощо.

Робочий час та час відпочинку працівників правоохоронних органів є однією з основних умов їх нормальної діяльності. Внаслідок неналежної організації робочого часу та відпочинку відбувається зниження працездатності працівника, а в подальшому знижується ефективність діяльності підрозділу.

Правове регулювання робочого часу в демократичній державі спрямоване на охорону праці і на встановлення міри праці, яка необхідна для суспільства на даному етапі його розвитку. Держава забороняє

збільшувати тривалість робочого часу порівняно з визначеними законодавством нормами. Робочий час поділяють на такі види: нормальний робочий час – це загальновстановлена тривалість робочого часу для всіх працівників, що зайняті на роботах зі звичайними нормальними умовами праці; скорочений робочий час – це робочий час, тривалість якого в силу спеціальної норми закону менша за робочий час нормальної тривалості та встановлення якого не тягне за собою зменшення розміру оплати праці; неповний робочий час – це робочий час, тривалість якого, порівняно зі встановленою законом нормальною і скороченою тривалістю, зменшена за угодою працівника та роботодавця, з оплатою праці пропорційно відпрацьованому часу або залежно від виробітку; надурочний робочий час – це робочий час, протягом якого працівник виконує свою трудову функцію понад встановлену норму робочого часу.

Надурочні роботи, як правило, не допускаються. Проте, у виняткових випадках, передбачених законодавством, роботодавець може вдаватися до їх застосування. Правовою основою до застосування надурочних робіт в органах міліції є Закон України «Про міліцію» міститься така норма: «Для працівників міліції встановлюється 41-годинний робочий тиждень. У необхідних випадках особи рядового і начальницького складу несуть службу понад встановлену тривалість робочого часу, а також у вихідні та святкові дні» [328, ст. 22], а також Інструкція про порядок залучення працівників органів внутрішніх справ України до несення служби понад установлений законодавством робочий час, у дні щотижневого відпочинку та святкові дні і надання відповідних компенсацій, затверджена наказом МВС України від 17.12.1991 р. № 530 [234]. Щодо інших категорій правоохоронних органів (військовослужбовців Збройних сил України, інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення), то тривалість їх робочого дня чітко прописана

у ст. 10 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [346]: «Загальна тривалість службового часу військовослужбовців на тиждень не може перевищувати нормальної тривалості робочого часу за відповідний період, визначеної законодавством України, для військовослужбовців, крім військовослужбовців строкової військової служби, встановлюється п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями, а для військовослужбовців строкової військової служби і курсантів (слухачів) вищих військових навчальних закладів та курсантів вищих навчальних закладів, які мають військові навчальні підрозділи, навчальних центрів (частин) – шестиденний робочий тиждень з одним вихідним днем». Таким чином, законодавець поклав на правоохоронні органи можливість несення служби понад установлений законодавством робочий час, але наголосив, що в дні тижневого відпочинку і святкові дні правоохоронці можуть залучатися тільки для виконання невідкладних службових завдань.

При цьому під невідкладними службовими завданнями слід розуміти: участь у проведенні заходів з розкриття тяжких злочинів, розшуку особливо небезпечних злочинців, звільнення заручників, попередження та припинення масових безпорядків і групових дій, які порушують роботу транспорту, зв'язку, підприємств, установ і організацій, ліквідації наслідків стихійних лих, аварій, катастроф, епідемій або епізоотій, а також виконання інших невідкладних робіт, від терміновості виконання яких залежить нормальне функціонування правоохоронних органів.

І якщо працівникам органів внутрішніх справ надурочна робота, згідно з чинним законодавством, повинна оплачуватись [328, ст. 22; 296, п. 21], то у військовому законодавстві існують правові норми [346, п. 1.5], відповідно до яких за виконання службових обов'язків понад установлений службовий час у вихідні, святкові та неробочі дні грошове забезпечення

військовослужбовцям додатково не виплачується. Військовослужбовцям, які виконували службові обов'язки у вихідні, святкові та неробочі дні, відповідний час для відпочинку надається командиром (начальником), як правило, протягом наступного тижня. Таке становище, на нашу думку, є неприпустимим, адже, об'єднуючи різні структури державних органів під терміном «правоохоронні», держава повинна об'єднати і трудове законодавство щодо даної категорії працівників, або хоча б вилучити з нього суттєві розбіжності. До того ж нині в державі відсутній чіткий механізм обліку надурочних робіт у системі правоохоронних органів, що суттєво ускладнює процедуру наступного відшкодування. З огляду на це, пропонуємо ввести правовий механізм обліку службового часу правоохоронців, аналогічний існуючому для загального кола суб'єктів трудових відносин. Зазначений правовий механізм дозволить законодавчо визначити і закріпити межі службового навантаження правоохоронців та, як наслідок, підвищити їх зацікавленість у якісному виконанні службових обов'язків.

Уже досить тривалий час лишається на низькому рівні матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів. Бюджетне фінансування централізованого військового та матеріально-технічного забезпечення правоохоронних структур України постійно залишається на недостатньому рівні. Реалії сьогодення такі, що розраховувати на 100-відсоткове задоволення запитів правоохоронних органів просто неможливо.

Матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів у першу чергу залежить від фінансових можливостей держави, нерозривно пов'язане із загальним станом забезпечення потреб народного господарства в сировині, матеріалах, обладнанні та інших видах виробничо-технічного призначення, які належать до засобів виробництва [134, с. 224]. Центральні апарати правоохоронних органів під час підготовки пропозицій до Державного бюджету, а також – розподілення

власного бюджету враховують наступні чинники: кількість працівників з необхідним рівнем освіти і ступенем підготовки, яка відповідає обсягу роботи; видатки на придбання та утримання будівель, транспорту, озброєння, форменого одягу, засобів зв'язку, оргтехніки тощо; видатки на грошове утримання працівників, яке повинне відповідати реальному прожитковому рівню, з тим, щоб служба в правоохоронних органах була привабливою для кваліфікованих фахівців; видатки на соціальний захист працівників (можливість отримання житла, загального і санаторно-курортного лікування тощо); видатки на навчання і перепідготовку персоналу; видатки на науково-дослідну роботу.

При цьому урядом держави не враховуються видатки на виконання конкретних завдань, що покладені на різні правоохоронні органи. На думку Джорджа Кінка, дослідника права Великобританії, проблема матеріального забезпечення працівників поліції є одним з найбільш складних питань, яке турбує уряд держав всієї Європи та всього світу, в тому числі пострадянської України [398]

Як відомо, у Державному бюджеті на 2010 рік для Міністерства внутрішніх справ України передбачено видатки загального фонду у сумі 9 845 964,2 тис. грн, зокрема на оплату праці – 6 835 030,8 тис. грн, на забезпечення захисту прав і свобод громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, охорону громадського порядку – 7 420 148,6 тис. грн, на медичне забезпечення працівників, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та військовослужбовців внутрішніх військ – 290 135,2 тис. грн, на підготовку кадрів для органів внутрішніх справ вищими закладами освіти III і IV рівнів акредитації – 394 517,1 тис. грн тощо. Видатки розвитку на будівництво (придбання) житла для осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ становлять – 40 500,0 тис. грн [114]. У 2011 році передбачалися видатки загального фонду в сумі 11 116 570,5 тис. грн; на оплату праці – 7 600 592,8 тис. грн; на забезпе-

чення захисту прав і свобод громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, охорону громадського порядку – 8 614 777,1 тис. грн, на медичне забезпечення працівників, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та військовослужбовців внутрішніх військ – 303 079,9 тис. грн; на підготовку кадрів для органів внутрішніх справ вищими закладами освіти III і IV рівнів акредитації – 418 865,7 тис. грн [115]. Видатки розвитку на будівництво (придбання) житла для осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ не передбачалися взагалі.

У бюджеті на 2012 рік ситуація лишилась практично без змін [116].

Набагато гірша картина щодо фінансування діяльності Служби безпеки України. Так, бюджетом на 2012 рік передбачалися видатки загального фонду на утримання апарату СБУ всього у розмірі 3 129 124,0 тис. грн. З них на забезпечення заходів у сфері безпеки держави та функціонування органів системи Служби безпеки України – 2 688 298,1 тис. грн, на медичне обслуговування і оздоровлення особового складу та утримання закладів дошкільної освіти Служби безпеки України – 134 339,8 тис. грн, наукова діяльність у сфері забезпечення державної безпеки, дослідження та розробки спеціальної техніки обійшлася державі в 252,7 грн [116]. На забезпечення потреб органів прокуратури в 2012 році було виділено 2 476 401,6 тис. грн; на матеріально-технічне забезпечення Державної прикордонної служби України та утримання її особового складу бюджет передбачив асигнування в розмірі 2 083 043,7 тис. грн [116].

На жаль, передбачена Державним бюджетом сума далеко не відповідає реальним потребам правоохоронних відомств, які приблизно сягають 22 млрд грн [361, с. 437] на одну правоохоронну структуру. У той же час, слід пам'ятати, що незабезпеченість фінансовими ресурсами потреб діяльності правоохоронних органів не дозволяє досягти наміченої мети, крім того, вона може послужити умовою негативних проявів. Так,

недостача спеціальної техніки не дозволяє швидко отримати необхідну інформацію щодо осіб, що скоїли злочини, підозрюваних у їх скоєнні, знайти свідків й тому подібне. Низька мобільність служб пов'язана з недостатчею автотранспорту, запасних частин та паливно-мастильних матеріалів до нього, відсутність необхідної кількості спецзасобів та зброї, брак службових приміщень, засобів зв'язку, оргтехніки та інше не дозволяють діяти ефективно. Усі ці фактори в сукупності сприяють здійсненню порушень законності, розвитку корумпованості серед деяких правоохоронців.

Стає очевидним, що перша група негативних явищ та проявів, що впливають на безпеку діяльності правоохоронних органів та особисту безпеку їх працівників, пов'язана з особливостями правозахисних цілей, функцій, завдань правоохоронних органів та умов, у яких дана діяльність виконується. Щодо суб'єктивних факторів та проявів, що негативно впливають на стан безпеки правоохоронних органів та їх працівників, то дана група є похідною від першої і напрямку пов'язана з професійною діяльністю працівників правоохоронних органів, їх вмінню поводити себе в тій чи іншій ситуації.

Діяльність працівників правоохоронних органів нерозривно пов'язана з реалізацією владних повноважень, з необхідністю застосовувати у визначених випадках заходи державного примусу. Влада, яка надана правоохоронцям, покладає на них підвищену відповідальність за наслідки прийнятих ними рішень та здійснених дій. Для успішного подолання різного роду протидій необхідно володіти здібністю діяти в екстремальних умовах, вмінням протистояти негативним впливам, бути твердо переконаним у соціальній значимості обраної професії [454, 14].

Аналізуючи перелічені вище негативні явища та прояви, що впливають на безпеку діяльності правоохоронних органів та особисту безпеку їх працівників, можна прийти до висновку, що до основних

способів та засобів профілактики та зниження рівня небезпеки у правоохоронних підрозділах повинні слугувати:

- ретельна підготовка та перепідготовка кадрів, їх професійний добір;
- відповідна вогнева, фізична та психологічна підготовки;
- інструктажі;
- індивідуальні та колективні засоби захисту;
- використання організаційних засобів захисту;
- нормований режим праці та відпочинку;
- облік травматизму для подальшого його попередження;
- оцінка ризику.

Хочеться наголосити, що оцінка ризику є найбільш важливою до застосування в повсякденній професійній діяльності працівників правоохоронних органів.

Оцінка ризику – це перш за все аналіз його походження та розвитку у поєднанні з його виявленням, визначенням ступеня небезпеки в конкретній ситуації.

Можна виділити наступні елементи оцінки ризику, саме у правоохоронній діяльності:

- оцінка здібностей правоохоронця;
- оцінка небезпечних та шкідливих чинників;
- оцінка оперативної обстановки;
- оцінка можливих варіантів перебігу подій;
- прийняття правильного рішення, що слугуватиме поштовхом до дії.

У роботі неодноразово наголошувалось, що професійна підготовка працівників правоохоронних органів значно відстає від достатнього рівня у сфері забезпечення особистої безпеки, що найчастіше призводить до недооцінення правоохоронцями небезпечності ситуації саме через відсутність можливості об'єктивного її сприйняття. Така ситуація

складається не лише з об'єктивних причин, – дуже часто правоохоронцям не вистачає теоретичних знань, що призводить до недооцінки ступеня небезпеки (адекватної оцінки ризику) та, як наслідок, не дозволяє побудувати правильну стратегію дій у небезпечних та екстремальних ситуаціях.

Іншим негативним явищем, що безумовно негативно впливає на особисту безпеку працівників правоохоронних органів – це корупційні явища та прояви(корупційний вплив).

Розглядаючи сутність даних категорій з позиції соціологічного підходу, можна зазначити, що корупція, корупційні прояви та явища – це категорії суспільного буття, які не є новими для нашої держави. Проте розглядаючи дані категорії в діяльності правоохоронних органів під кутом особистої безпеки можна однозначно стверджувати щодо вони є негативним фактором, що впливає на особисту безпеку працівників правоохоронних органів. Серед причин виникнення даного явища в середовищі діяльності правоохоронної системи можна визначити наступні: прагнення особи уникнути відповідальності за вчинене правопорушення у будь-який, у тому числі незаконний, спосіб; низький рівень правової свідомості, зневажливе ставлення хабародавця до вимог законодавства, його переконання в доцільності хабарів, моральне виправдання та підтримка корупції; необґрунтована довірливість особи, схильність діяти «за порадою» інших осіб; упевненість у неможливості вирішення навіть правомірного інтересу в законний спосіб; недостатнє фінансування трудової діяльності працівників правоохоронних органів та ін. Типовими причинами корупційних проявів з боку правоохоронця є: корислива орієнтація особистості правоохоронців, намагання одержати якомога більше матеріальних благ, використовуючи свої службові повноваження; невиправдана «м'якість» характеру, невміння проявити принциповість, відмовити іншим особам у їхніх незаконних проханнях; конформізм, схи-

льність діяти під впливом інших осіб, уникнення прийняття самостійних рішень; відчуття гострої потреби в коштах через збіг складних особистих (сімейних) обставин. Усю сукупність таких детермінантів можна звести до недостатнього фінансового забезпечення як складової ефективного захисту працівників правоохоронних органів (про що мова йтиметься в розділі IV нашої роботи).

В свою чергу, З.Р.Кисіль вважає, що корупція є явищем, що гальмує розвиток усієї правоохоронної системи і професіоналізму кожного правоохоронця зокрема. За умов поширення цього негативного явища у вищезгаданій сфері, з одного боку, у суспільстві виникає соціальна напруга, породжується недовіра громадян до діяльності правоохоронної системи взагалі, а з іншого – формується професійна деформація працівників правоохоронних органів.

Згідно із Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» корупцією визначається використання особою (перелік в ч.1 ст.4 Закону) наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в ч.1 ст.4 Закону або на її вимогам іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Проте, корупція є не тільки об'єктом правового дослідження, а й психологічним та моральним явищем. Вона не існує поза людиною, а пов'язана її поведінкою, діяльністю. Корупція - це не лише певні діяння, а й система негативних поглядів, переконань, установок, спосіб мислення, який обумовлює стиль життя правоохоронця.

Так наприклад, С.В. Степашин зазначає, «Корупція - не просто хабарі, не просто зловживання службовим становищем, не просто

завуальовані види підкупу чиновників. Це явище і навіть особиста хвороба державного службовця, якою не можна нівелювати і яка потребує постійної профілактики» **[Степашин С. Против криминализации России**

// Российская юстиция. - 2000. - №1. - С.2-3.]

Формування такого негативного явища в процесі службової діяльності правоохоронців створює загрозу професійній безпеці працівнику і репутації правоохоронного органу в цілому. Насамперед, з метою ліквідації даного явища необхідно володіти високими моральними якостями, почуттям власної гідності та непідкупності.

А тому, в процесі підготовки працівника до роботи в правоохоронній сфері, до нього ставиться цілий ряд вимог, яким йому потрібно неухильно відповідати: вірність вищим принципам і державі; віднесення державних інтересів вище індивідуальних приватних інтересів, цілей; постійна готовність виступити на захист Конституції та законів України; ніколи не порушувати положень прийнятої присяги на вірність державі та народові України і не відмовлятися від виконання законних вимог за своєю посадою; дотримуватись режиму роботи та коректності у спілкуванні з громадянами і колегами; створювати діловий імідж державного службовця правоохоронних органів; запобігати зловживанням службовим станом, корисливій або іншій особистій зацікавленості; виваженість висловлюваних суджень та управлінських рішень, які приймаються «Проступком, який ганьбить честь і гідність державного службовця, може визнаватися така дія або бездіяльність, яка хоча і не є злочинною, але за своїм характером несумісна з високим званням державного службовця й робить неможливим подальше виконання ним своїх службових повноважень; грубе порушення загальноприйнятих норм і правил поведінки, що принижує авторитет державної служби; навмисні порушення закону; недобросовісність, що має суттєві негативні наслідки;

систематичні дії чи бездіяльність, які свідчать про навмисне порушення державним службовцем даної ним присяги» [204, с. 333].

Сучасна обстановка така, що в умовах безперервного вирішення складних завдань, які стоять перед працівниками правоохоронних органів, досить часто буває важко зберегти достатній рівень самоконтролю, почуття впевненості в собі, пам'ятати про службову етику та одночасно вирішувати проблеми оцінки ризику небезпечної ситуації та пошуку найбільш оптимальних шляхів її вирішення. Пояснення цьому досить зрозуміле: особливістю діяльності працівника правоохоронних органів є те, що вона відбувається в умовах високої емоціональної напруженості, екстремальності, стресу. З іншого боку, працівник правоохоронних органів зобов'язаний усіма можливими засобами уникати будь-яких конфліктних ситуацій, не допускати виникнення конфліктів, які можуть бути загрозою власному життю та здоров'ю.

Багатьох неприємностей можна завжди уникнути, використовуючи банальний принцип трьох не: не дратувати, не провокувати, не виділятися. Враховуючи це, працівнику правоохоронних структур рекомендується: дотримуватися прийнятих стереотипів поведінки; не провокувати конфліктні ситуації у повсякденному житті; не виявляти зайвої обізнаності, не демонструвати свої широкі зв'язки і ділові здібності; не демонструвати зухвалість та поведінку, яка викликала б у оточуючих пересторогу (зайва допитливість, зарозумілість, нав'язування своєї думки) або неприйняття (нетактовність, грубість); бути рівним і ввічливим з усіма оточуючими; не обговорювати службові і професійні проблеми навіть з близькими людьми (дружина, друзі, родичі тощо); не забувати про пильність («навіщо» і «чому») при спробах незнайомої людини зблизитися з вами (випадкове знайомство, інші знаки уваги та ін.); сприймати з певною підозрою та обережністю пропозиції щодо «безкорисливих» послуг (вигідне знайомство, гроші, допомога, посередництво при купівлі

тощо); розкривати напроми (зони) своєї уразливості (дружина, діти, життєві звички), оскільки завдяки такій поінформованості на вас можуть здійснювати тиск (шантаж); не проявляти своєї слабкості (хобі, надмірний потяг до алкоголю, гроші, негативні риси характеру), які в майбутньому можуть бути використані проти правоохоронця; бути розбірливим і обережним щодо обіцянок, особливо виконання яких вимагає застосування службового становища.

А які ж мотиви у працівників до служби в правоохоронних органах? Знаючи те, чим керуються правоохоронці у своїй поведінці, що спонукає їх до активної діяльності, які мотиви лежать в основі їхніх дій, можна розробляти, впроваджувати і застосовувати ефективні методи управління трудовою мотивацією правоохоронців.

Мотивація – це відносно стабільна система стимулів і мотивів, які визначають поведінку конкретного працівника. До стимулів відносять ті фактори, що впливають на ставлення особистості до службової діяльності (організація праці, заробітна плата, премії тощо). Мотиви – це такі фактори, що безпосередньо впливають на зміст праці (наприклад, задоволення творчим, інноваційним характером праці, відчуття поваги виконуючого обов'язки з боку оточуючих, визнання результатів праці, можливість просування по службі, професії тощо) [391, с. 340–341]. Професійна мотивація працівника правоохоронних органів – це прагнення працівника задовольнити свої потреби за допомогою службово-трудої діяльності щодо виконання своїх правоохоронних та правозабезпечуючих завдань та функцій [49, с. 104].

Система мотивації характеризує сукупність взаємопов'язаних заходів, що стимулюють окремого працівника або трудовий колектив у цілому на досягнення індивідуальних та спільних цілей діяльності підрозділу. З'ясовуючи мотиви праці, можна частково відповісти на запитання: чому правоохоронці працюють добре або ж погано,

«викладаються» у праці сповна чи частково, отримують від роботи більше чи менше задоволення або ж взагалі його не відчують.

Фахівці в галузі управління виділяють п'ять відносно самостійних напрямів поліпшення трудової мотивації працівників: 1) матеріальне стимулювання; 2) поліпшення якості робочої сили; 3) удосконалення організації праці; 4) залучення персоналу в процес управління; 5) негрошове (моральне) стимулювання. Однак правоохоронна система характеризується специфічним робочим середовищем, має особливу організацію трудового процесу. У зв'язку із цим необхідно, по можливості, адаптувати вже відомі та розробляти і впроваджувати особливі, характерні для системи правоохоронних органів способи впливу на трудову мотивацію [398, с. 135].

Таким чином, дослідження мотиваційної структури працівників правоохоронних органів дозволяє виявляти і своєчасно усувати недоліки, що мають місце у процесі підвищення їх трудової активності, а також скерувати необхідні зусилля у тому напрямі мотивування, який потребує вдосконалення. На жаль, загальноукраїнських соціологічних досліджень мотиваційної структури правоохоронців, з урахуванням специфіки діяльності різних служб та регіонів, не проводилося, а даремно – адже процес управління трудовою мотивацією правоохоронців має за мету індивідуальний підхід у застосуванні мотиваційних заходів, в основі яких лежать актуальні для працівників цінності.

Підвівши підсумки розгляду даного питання, можемо стверджувати, що успішна службова діяльність працівників правоохоронних органів можлива за наявності багатьох умов. І однією з них є впевненість у надійному захисті з боку держави їх прав, свобод, інтересів та обов'язків і як громадян даної держави, і як осіб, що здійснюють функції державного органу. Відсутність моральної задоволеності від змісту роботи, незадоволеність її організацією, умовами, оплатою, відсутність упевненості

у своїх правовій та соціальній захищеності стають сьогодні головними причинами відтоку кваліфікованих працівників з апарату правоохоронних органів. Дійсно, організація має ряд обов'язків перед працівником, які вона у даний час не виконує на належному рівні. І справа не тільки і не стільки у низькій заробітній платі або затримках з її виплатою, специфічних умовах роботи, скільки в характері та змісті роботи, почутті правової та соціальної захищеності працівників, підвищенні їх службової кваліфікації. Адже неможливо сперечатися з висновком, що чим більш привабливою для працівників з точки зору задоволення їх потреб та інтересів є організація, тим більша вірогідність її ефективного функціонування.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ II

Зважаючи на доцільність розгляду такого питання, як законодавче забезпечення та практична реалізація правових норм щодо реформування інституту безпеки працівників правоохоронних органів, вважаємо за доцільне навести наступні висновки та розроблені пропозиції проведеного нами дослідження:

1. Сучасне правове регулювання безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх співробітників покликане відповідати вимогам становлення правової, демократичної, соціальної держави України. Воно передбачає реформування існуючого механізму забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів, як захисників прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин, адже рівень якості забезпечення правоохоронної діяльності визначає рівень стабільності і правопорядку в суспільстві, захищеності людини та громадянина. В свою чергу, співробітники правоохоронних органів володіють невід'ємними правами і свободами людини і громадянина, без сумніву, також потребують захисту.

2. Не викликає заперечень той факт, що серед прав людини основоположним і невід'ємним є її право на життя. За останні роки у вітчизняному законодавстві відмічається активна правотворчість, орієнтована на створення нормативної бази заходів, покликаних забезпечити безпечну професійну діяльність працівників правоохоронних структур. Право на життя не можна звести лише до фізичного існування, його слід інтерпретувати більш широко – як право на гідне життя, яке містить право власності і відкидає стан несвободи, в явній формі – економічній, і в неявній – політичній. Інтерпретація права на життя як права на гідне життя є характерною рисою сучасного цивілізованого світу

3. Чинне законодавство не містить терміна «безпечна діяльність правоохоронних органів та їх співробітників», що, на наш погляд, є прогалиною у праві, яка значною мірою ускладнює науково-теоретичну розробку системи заходів, спрямованих на забезпечення безпеки такої діяльності. Виходячи з характеристик безпечної діяльності правоохоронних органів та їх співробітників, дане поняття можна сформулювати як гарантований Конституцією, законами України, підзаконними правовими актами, забезпечуваний державою в особі її уповноважених органів, стан захищеності професійної та особистої діяльності працівників правоохоронних органів від посягань на їх життя, здоров'я, честь, гідність, інші охоронювані законом права та свободи, можливість у відповідності з законом здійснювати професійні завдання, що як наслідок призводить до більш ефективної діяльності всієї правоохоронної системи.

4. Співробітники правоохоронних органів, як громадяни України, неодмінно повинні користуватися всіма правами та свободами, що проголошені Конституцією, втім, реалізація правоохоронцями своїх громадянських та політичних прав має свої особливості як у частині

обсягу наданих їм прав, так і в частині покладених на них державою обов'язків [229, с.109].

5. Правообмеження, як невід'ємна складова в діяльності правоохоронних органів, характеризуються такими категоріями: зменшення, звуження, призупинення, скасування, невизнання, ускладнення процедури реалізації певних прав і свобод особи в окремій сфері суспільних відносин [лін]. В частині правового регулювання діяльності правоохоронних органів, правообмеження не можна назвати виключно негативним явищем. Досить часто вони є вимушеними заходами з боку держави і мають цілком логічне пояснення. В той же час, важливо підкреслити, що багато моментів в частині правового регулювання безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх співробітників викликають ряд запитань, що говорить про їх недосконалість та можливість подальшого перегляду, зміни, доповнення. Особливо це стосується обсягу наданих правоохоронцям прав, що з огляду на вищевикладене, доцільно розширити, але в межах, які б не ставили під сумнів правоохоронну функцію даної категорії державних органів

6. Негативні явища та прояви, що впливають на особисту безпеку співробітників правоохоронних органів та як наслідок – на правоохоронну систему взагалі, умовно можна поділити на об'єктивні та суб'єктивні. Перша група таких факторів пов'язана з особливостями правозахисних цілей, специфікою діяльності правоохоронних органів, станом умов праці співробітників даних структур ; друга група – є наслідком негативного впливу першої. Вона пов'язана з емоційними переживаннями співробітника правоохоронних органів, ставленням працівників до служби, що повністю віддзеркалює продуктивність їх роботи.

7. Досліджуючи специфіку професійної діяльності співробітників правоохоронних органів, неважко дійти до висновку, що вона пов'язана із постійним ризиком. Це також впливає із ряду причин, що слугують

основою для класифікації і віднесення співробітників організації, до категорії таких, що працюють в умовах підвищеного ризику: робота в несприятливих географічних та геологічних умовах; робота пов'язана з екологічною та хімічною небезпеками; особливі санітарно-гігієнічні умови роботи; робота пов'язана із підвищеною вірогідністю травматизму або ж несе в собі інші загрози для життя та здоров'я; напружена робота з підвищеним нервово – емоційним та інтелектуальним навантаженням; діяльність пов'язана із постійними стресами. З переважною більшістю цих умов, як раз і пов'язана повсякденна робота співробітників правоохоронних органів. Та законодавчого закріплення професії правоохоронця, як такої, що пов'язана із підвищеним ризиком на сьогоднішній день немає. На наш погляд це є суттєвим недоліком, що потребує подальшого виправлення.

8. Робочий час та час відпочинку працівників правоохоронних органів є однією з основних умов їх нормальної діяльності. Внаслідок неналежної організації робочого часу та відпочинку відбувається зниження працездатності працівника, а в подальшому знижується ефективність діяльності підрозділу. Держава забороняє збільшувати тривалість робочого часу порівняно з визначеними законодавством нормами та у випадку зі співробітниками правоохоронних органів існують деякі виключення. І якщо відповідно до чинного законодавства, працівникам міліції надурочні роботи повинні компенсуватися [75, ст.22; 91, п.21] то військовослужбовцям, які виконували службові обов'язки у вихідні, святкові та неробочі дні, відповідний час для відпочинку надається командиром (начальником), як правило, протягом наступного тижня. Таке становище, на нашу думку є неприпустимим, адже об'єднуючи різні структуру державних органів під терміном «правоохоронні» держава повинна об'єднати і трудове законодавство щодо даної категорії працівників, або хоча б виключити з нього суттєві розбіжності.

9. Відсутність у правоохоронній системі механізму обліку надурочних робіт суттєво ускладнює процедуру наступного відшкодування. З огляду на це, пропонуємо ввести правовий механізм обліку службового часу правоохоронців, аналогічний існуючому для загального кола суб'єктів трудових відносин. Зазначений правовий механізм дозволить законодавчо визначити і закріпити межі службового навантаження правоохоронців та, як наслідок, підвищити їх зацікавленість у якісному виконанні службових обов'язків.

10. Аналіз коштів Державного бюджету, що виділені в різні роки на потреби правоохоронної системи, говорять про низький матеріально-технічний рівень її забезпечення, що в свою чергу не може негативно не позначитись на подальшій діяльності правоохоронних органів. Такий стан речей потребує негайного виправлення, адже вкладаючи кошти в правоохоронну діяльність держава, перш за все, убезпечує себе та своїх громадян від негативних явищ, що існують у сучасному суспільстві.

11. Ефективність роботи підрозділу напряму залежить від трудової мотивації колективу, що в ньому працює. Саме по цій причині дослідження мотиваційної структури співробітників правоохоронних органів дозволяє виявляти і своєчасно усувати недоліки, що мають місце у процесі підвищення їх трудової активності, а також скерувати необхідні зусилля у тому напрямі мотивування, який потребує вдосконалення. Та беззаперечним є той факт, що будучи суб'єктивним фактором, мотивація багато в чому залежить від об'єктивних потреб. Саме тому налагоджений сприятливий вплив на мотивацію до служби дозволить попередити фактори, що визначають примус до здійснення трудової діяльності, успішно використовувати потенціал кожного співробітника, узгоджувати цілі окремого працівника і системи правоохоронних органів України і в результаті підвищити ефективність діяльності правоохоронних органів.

РОЗДІЛ III.

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

3.1.Сучасні підходи до вирішення проблем забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів

Один із важливих напрямів забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів є удосконалення їх діяльності в різних ситуаціях та сферах. У жодному виді діяльності неможливо досягнути гарантій ідеальної безпеки, тому будь-яка діяльність, а особливо працівника правоохоронних органів, є небезпечною. Але впроваджуючи деякі заходи, удосконалюючи систему безпечної професійної діяльності, можливо знизити негативні прояви як у професійній діяльності, так і у повсякденному житті правоохоронця до реально можливого мінімуму.

Перш за все, слід наголосити на тому, що основним суб'єктом забезпечення безпеки є сама держава в особі органів державної влади та управління. Відповідно до чинного законодавства держава забезпечує безпеку кожного громадянина на території України.

Безпека громадян в суспільстві – це, насамперед, обов'язок держави, в особі органів державної влади, гарантує надійний захист людини від злочинних посягань, забезпечує її право на життя, недоторканість житла, майна, гарантованих їй Конституцією [372, 221].

Встановлюючи компетенцію кожного з органів влади, держава таким чином визначає властиві лише їм завдання та функції. При цьому вона повинна охоплювати всі сфери суспільних відносин, намагаючись уникнути непотрібного паралелізму та дублювання. Правоохоронна структура - одна з перших структур держави, що змінюється під впливом соціально-економічних факторів у суспільстві. Унаслідок цього психоемоційне навантаження на психіку працівника органів внутрішніх

справ посилюється, що з часом призводить до розвитку професійних деструкцій.

Компетенція визначає специфічну роль кожного суб'єкта й разом з тим узгоджує їх спільні дії. Але, щоб спрямувати діяльність усіх суб'єктів на досягнення єдиної мети (а саме – забезпечення безпеки), необхідно покласти на окремі органи влади функції контролю та координації.

Окреслюючи компетенцію правоохоронних органів шляхом видання правових норм, держава тим самим використовує такі їхні властивості, як системність та примусовість, і як наслідок – здатність вносити в суспільні відносини порядок, стабільність, а також можливість застосовувати засоби примусу у разі відхилення від установленого порядку діяльності.

Розглядаючи компетенцію органів державної влади щодо забезпечення безпеки, необхідно з'ясувати, які завдання та функції покладені на той чи інший орган влади та їх посадових осіб у даній сфері, які питання вони мають право або зобов'язані вирішувати по суті, як розподілені вони в конкретних умовах між суб'єктами і чи існує зв'язок між завданнями та функціями держави в цілому й завданнями та функціями, покладеними на конкретний орган влади та його посадових осіб. По можливості потрібно встановити межі впливу суб'єктів на забезпечення безпеки особи та її ефективність. Необхідно розмежувати повноваження суб'єктів щодо забезпечення безпеки залежно від устрою держави та характеру діяльності.

Залежно від економічного, соціального потенціалу розвитку держави, територіального устрою, гендерних показників та інших важливих чинників, будується своя власна система безпеки населення кожної країни. Поняття безпеки людини повинно знайти місце в правовій культурі суспільства, у кожного його члена. Людина зі своїми правами, свободами, у тому числі і правом на безпеку, повинна посідати головне місце в законодавстві. Законодавство кожної країни будується на основних гарантіях забезпечення дотримання прав та обов'язків кожного

громадянина, а також гарантування особистої безпеки. Водночас діяльність усіх державних інституцій має будуватися на основі урахування інтересів безпеки людини. Насамперед це стосується правоохоронних органів, судових і силових структур [\[Заросило, Безzubов..... с. 226\]](#).

Складність полягає в тому, що правоохоронні органи є і як суб'єктом безпеки, тобто на них покладається завдання по охороні прав, свобод, законних інтересів держави, людини і громадянина, так і її об'єктом, тобто самі потребують захисту.

Відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [309], подано перелік правоохоронних органів, до яких, зокрема, належать: органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку в Збройних силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори та інші. Як бачимо, законодавець не обмежується чітким визначенням правоохоронних органів, що дає можливість розширити рамки сприйняття правоохоронних відомств, відповідно до їх основної функції – охорони прав та законних інтересів держави, людини і громадянина.

Основоположні завдання, функції та принципи правоохоронних органів тісно пов'язані між собою. Вони утворюють цілісну правоохоронну систему, в якій охорону правового порядку, захист національної безпеки, досудове розслідування, контроль та нагляд за законністю під час кримінального провадження здійснюють органи внутрішніх справ, Збройні Сили України, органи Служби безпеки України, органи державної податкової та митної служби, прокуратура, суд.

Хотілося б звернути увагу на те, що під терміном «правоохоронні органи» об'єднуються два визначення: «право» та «охорона». Загальноприйнято відносити до правоохоронних органів такі державні

органи виконавчої влади, предмет діяльності яких законодавчо зафіксовано як його завдання або функції саме охоронного призначення.

Керуючись думкою В. О. Заросила, можна виокремити такі напрямки діяльності правоохоронних органів із забезпечення безпеки людини:

- а) попередження, розкриття і розслідування злочинів, замаху на злочин (включаючи забезпечення безпеки потерпілих від злочинів, свідків тощо);
- б) безпека у правозастосовній діяльності поза правопорушеннями (видача дозволів на вогнепальну зброю, управління транспортом та інші.);
- в) забезпечення безпеки людей при застосуванні заходів примусу, зброї, спецзасобів тощо;
- г) гарантування безпеки осіб, які знаходяться в місцях позбавлення волі;
- д) забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів, визначених законодавством України при виконанні ним професійних обов'язків;

Акцент у роботі правоохоронних органів необхідно зробити не на покаранні й обмеженні прав людини, а на захисті її прав і свобод, надання їй соціальної допомоги [122 с. 226].

Тобто, аналізуючи трактування, враховуємо, що одним із найголовніших завдань правоохоронців є захищати життя, права і свободи громадян, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань.

У законах та інших (підзаконних) актах визначені основні напрями вдосконалення організаційної структури, форм і методів виконавчої влади. Дані акти безпосередньо адресовані суб'єктам достатньо складної системи виконавчої влади, усім її органам, що реалізують свої функції в правоохоронній діяльності України. Ця діяльність не може оцінюватися відокремлено, в ізоляції від об'єктивних процесів, що відбуваються в системі виконавчої влади, вона пов'язана з ними, бо є частиною цієї системи. Так, діяльність правоохоронних органів являє собою складну

сферу суспільного життя – охорону різних сфер суспільних відносин, зокрема, забезпечення безпеки особи одночасно із збереженням власної безпеки.

Проте взаємозв'язок суб'єктів правоохоронної діяльності, обумовлений спільністю цілей та єдиними державними програмами, не означає однорідність цих суб'єктів, а отже, припускає і відмінність у формах і методах роботи. Спеціалізація діяльності правоохоронних органів – ось основний принцип системи управління щодо забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників. Вона забезпечується постановкою конкретних галузевих завдань, організаційно-правовою базою підсистем, різноманітністю їх компетенції.

Вимоги сьогодення роблять необхідним зробити уточнення компетенції всіх органів виконавчої влади – звільнення їх від невластивих їм функцій. Безсистемне правове регулювання діяльності органів державної влади, у першу чергу й правоохоронних, загальна їх орієнтація на вирішення багатьох завдань призводить до зниження відповідальності за стан конкретних справ, вирішення конкретних завдань, які повинні бути прерогативою інших державних ланок.

Усі ці обставини не сприяють зміцненню позицій безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників, створюють можливість для тих або інших суб'єктів правової охорони ухилятися від виконання безпосередніх обов'язків і від відповідальності за неефективну реалізацію встановленої компетенції.

Для розмежування компетенції різних суб'єктів щодо забезпечення безпеки особи потрібно, перш за все, встановити загальні начала в їх діяльності, а потім вже визначати специфіку кожного з них. Збіг предметів компетенції (нехай частковий) не призводить до обов'язкового збігу повноважень правоохоронних органів, що негативно відображається як на

виконанні їх основних завдань, так і на стані безпеки самих правоохоронних органів.

Забезпечення безпеки – це перш за все сфера реалізації правомочності різних державних органів, установ та організацій. І хоча предмет компетенції у них певною мірою збігається, повноваження все ж таки залишаються спеціальними.

Саме тому перш ніж говорити про важливі напрями та підходи щодо забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників, необхідно з'ясувати та чітко розмежовувати функції, покладені на них.

Так, Збройні сили створюються для забезпечення безпеки особи, оборони держави і суспільства, під якою розуміється система політичних, економічних, соціальних, правових та інших заходів для підготовки озброєного захисту України, цілісності і недоторканності її території («Про ЗСУ»). Оборона організовується і здійснюється відповідно до Конституції України, чинного законодавства та інших нормативних актів. З метою оборони встановлюється військовий обов'язок громадян України і військово-транспортний обов'язок органів виконавчої влади, місцевого самоврядування і організацій, незалежно від форм власності, а також власників транспортних засобів. До оборони залучаються прикордонні війська України та війська цивільної оборони. Для вирішення конкретних завдань можуть залучатися інші військові формування (інженерно-технічні, дорожньо-будівельні), а також створювані на воєнний час спеціальні формування.

У законі зазначається, що створення та існування формувань, які мають військову організацію або озброєння і військову техніку, або формувань, у яких передбачається проходження військової служби, положення яких не врегульоване законодавством – забороняється і переслідується згідно із законом. Забезпечення безпеки особи, держави і

суспільства, так само як і самих працівників Збройних сил, залежить від організації системи оборони, що містить:

- прогнозування і оцінку небезпеки і воєнної загрози;
- розробку основних напрямів воєнної політики;
- правове регулювання у галузі оборони;
- формування, підготовку і підтримку в необхідній готовності ЗСУ, а також планування їх застосування;
- розробку і вдосконалення систем управління ЗСУ озброєння і військової техніки, створення їх запасів, а також планування використання радіочастотного спектру;
- планування переведення всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування і економіки країни на роботу в умовах воєнного часу;
- міжнародну співпрацю з метою колективної безпеки і спільної оборони тощо [169, с. 29].

Загальне керівництво Збройними силами України в межах, передбачених Конституцією України, здійснює Президент України як Верховний головнокомандувач ЗСУ.

В особливий період керівництво ЗСУ та іншими військовими формуваннями Президент України може здійснювати через Ставку Верховного головнокомандувача, робочим органом якої є Генеральний штаб ЗСУ.

Міністерство оборони України здійснює свою компетенцію щодо забезпечення безпеки особи, суспільства і держави на всій території України, а також за її межами. Очолює Міністерство оборони міністр оборони, якому підпорядковані всі види Збройних сил. Відповідно до покладених на нього завдань він бере участь у розробці пропозицій з питань воєнної політики і воєнної доктрини, а найголовніше – розробляє концепцію розвитку ЗСУ, представлену державну програму озброєння і

розвитку та піклується про підвищення життєвого рівня і соціального статусу військовослужбовців.

Особливе місце в системі забезпечення безпеки особи посідає Служба безпеки України, що представляє єдину централізовану систему. СБУ як єдиний державний правоохоронний орган спеціального призначення забезпечує безпеку особи у певних напрямках. У науковій літературі такі напрями класифікуються, як правило, залежно від методів та засобів, які застосовуються під час оперативно-розшукової діяльності, та мети їх застосування. Так, А. С. Сіцинський до таких напрямів відносить:

- контррозвідувальну діяльність, яка полягає у виявленні, запобіганні, припиненні розвідувальної діяльності та іншої діяльності спеціальних служб і організацій іноземних держав, а також окремих осіб, спрямованої на заподіяння шкоди безпеці України;

- боротьбу з корупцією і організованою злочинністю, суть якої полягає у виявленні та запобіганні шпигунству, терористичної діяльності, корупції, незаконного обігу зброї і наркотичних засобів; проведенні дізнання та досудового слідства;

- розвідувальну діяльність, під якою розуміється комплекс заходів спеціального призначення, спрямованих на інформаційно-аналітичне забезпечення ефективного вирішення органами виконавчої влади питань внутрішньої та зовнішньої діяльності, пов'язаних з національною безпекою [386, с. 458]

Боротьба СБУ зі злочинністю, забезпечуючи безпеку особи, суспільства і держави, ведеться відповідно до законодавства України шляхом здійснення оперативно-розшукових заходів. Зовнішня діяльність органів СБУ щодо забезпечення безпеки особи, суспільства і держави – це, перш за все, їх діяльність як органів виконавчої влади, під час якої вони вступають у правові відносини з іншими державними органами, а також

органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями відповідно до чинного законодавства. Таким чином відбувається підтримка самих органів СБУ під час виконання покладених на них завдань.

Україна, як і будь-яка інша суверенна держава, має свій державний кордон, охорона та захист недоторканності якого є однією з функцій держави. Наша країна не має жодних територіальних претензій до сусідніх держав, проводячи політику миру й добросусідства, разом з тим вона піклується про зміцнення своєї національної безпеки, одним із напрямів якої є охорона та захист державного кордону. Говорячи про державний кордон, слід безперечно підтримати А. С. Сіцинського стосовно того, що Україна не має на меті відмежовуватися від світу, який її оточує, а прагне до створення на своїх кордонах контролю, який враховував би передовий світовий досвід [385, с. 49]

Захист державного кордону є частиною системи забезпечення безпеки особи, суспільства і держави. Виконання даної функції покладено на Державну прикордонну службу, яка є головним координаційним державним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної прикордонної політики України у сфері захисту державного кордону, територіального моря, континентального шельфу і виключної економічної зони України [385, с. 50]

У сучасних умовах захист державного кордону набуває великого військового, політичного і економічного значення, він направлений на забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави. Військове значення полягає, перш за все, в тому, що він забезпечує основи конституційного ладу, цілісність України; політичне – в тому, що перешкоджає проникненню на територію України осіб, зброя і засобів здійснення підривної діяльності.

Охорона державного кордону України здійснюється під час реалізації Державною прикордонною службою України і Збройними

силами України таких заходів: прикордонного нагляду та контролю, пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, а також виявлення випадків незаконного їх переміщення; ведення розвідувальної та оперативно-розшукової діяльності.

Для безпосереднього захисту державного кордону, забезпечення безпеки особи, суспільства і держави Державна прикордонна служба, її органи та війська наділені рядом прав, які можна поділити на такі групи:

- права, пов'язані з військовою, розвідувальною, контррозвідувальною і військово-технічною діяльністю;
- права на здійснення режимно-пропускну діяльності і застосування заходів адміністративного припинення.

Ефективне, а головне – безпечне виконання покладених на Державну прикордонну службу обов'язків не можливе без участі Міністерства закордонних справ України, Міністерства оборони, а також державних органів, що здійснюють імміграційний, санітарно-карантинний, ветеринарний, автовантажний та інші види контролю з метою захисту життєво важливих інтересів держави та суспільства.

Державна податкова служба України в особі податкової міліції визначена законодавством правоохоронним органом і складовою частиною безпеки, яка не тільки захищає інтереси держави від внутрішніх та зовнішніх загроз, але й забезпечує захист працівників державної податкової інспекції від протиправних посягань.

Створення податкової міліції викликане процесами, що відбуваються в суспільстві. Перехід України до ринкової економіки породив новий вид злочинів, які у світовій спільноті віднесені до категорії тяжких. Стало очевидним, що боротися із приховуванням доходів від оподаткування і ухиленням від сплати податків може тільки спеціалізована структура, що наділена повноваженнями правоохоронного органу.

На податкову міліцію в частині забезпечення безпеки особи, суспільства і держави покладені завдання в частині запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесеним законом до компетенції податкової міліції, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення. Цікаво, що новий Кримінальний процесуальний кодекс України передбачає підслідність податкових злочинів не органам податкової міліції, а органам, що «здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства» [185]. Постає питання про майбутню реформацію органів податкової служби та, зокрема, податкової міліції. На нашу думку, незмінною повинно лишитися віднесення даних органів до категорії правоохоронних.

Митні органи України посідають особливе місце в системі правоохоронних органів. Вони є спеціально уповноваженими органами виконавчої влади в галузі митної справи, на які, відповідно до Митного кодексу та інших законів України, покладено безпосереднє здійснення митної справи.

Основними завданнями митних органів є:

- виконання та контроль за додержанням митного законодавства України;
- захист економічних інтересів України;
- забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань митної справи;
- інші завдання, передбачені чинним законодавством України.

Окрім того, із внесенням змін до Закону «Про оперативно-розшукову діяльність», до підрозділів, що мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність, було віднесено органи Державної митної служби України, а саме – оперативні підрозділи по боротьбі із контрабандою [119].

З метою забезпечення безпеки особи, суспільства і держави митні органи здійснюють митний та валютний контроль. Це сукупність дій з

метою перевірки дотримання всіма суб'єктами встановлених законом порядку і правил ввезення, вивозу або транзиту товарів і транспортних засобів, валюти і валютних цінностей [197, с. 412].

Серед суб'єктів забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників важливу роль відіграють органи місцевого самоврядування, адже саме на місцях вирішуються питання, що безпосередньо стосуються як безпеки особи, так і безпеки та ефективності виконання завдань правоохоронними органами.

Самоврядування ґрунтується на активності населення, усвідомленні ними своєї відповідальності за управління місцевими справами. Воно покликане подолати апатію населення до питань організації та діяльності правоохоронних органів, адже забезпечення безпеки особи, здійснення охорони громадського порядку – одна із основних функцій місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування – це «сітка» системи, яка поєднує в собі осіб, які займаються виконанням приписів Закону, а також виконують основне своє завдання – представляють волю народу у той чи інший спосіб [3, с. 223].

Самоврядування ґрунтується на активності населення, усвідомленні нам своєї відповідальності за управління місцевими справами. Воно покликане подолати апатію населення до питань організації та діяльності правоохоронних органів, адже забезпечення безпеки особи, здійснення охорони громадського порядку – одна із основних функцій місцевого самоврядування. Воно полягає у підтримці правоохоронних органів у частині практичного забезпечення охорони громадського порядку підрозділами міліції громадської безпеки. В охороні бере участь особовий склад стройових підрозділів патрульно-постової служби, а також підрозділів дільничних інспекторів з попередження правопорушень серед неповнолітніх та інших служб апарату міліції. Органи місцевого самоврядування, здійснюючи дану функцію, взаємодіють з відповідними

правоохоронними органами, розвивають та підтримують різні форми участі населення в справі зміцнення громадського порядку, організовують виконання законів та інших нормативно-правових актів України [38, с. 36].

Таким чином, можна дійти висновку, що правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність в особі вповноважених на те органів державної виконавчої влади (правоохоронних органів), яка полягає у впливі на поведінку людини або групи людей шляхом забезпечення їх законних прав та інтересів, що спрямовано на підтримання правопорядок в державі.

Вирішення проблем безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників, перш за все, досягається шляхом поєднання організаційно-управлінських та нормативно-правових заходів і засобів. Таку позицію можна пояснити тим, що закріплених у вітчизняному законодавстві прав та свобод працівників правоохоронних органів, і навіть гарантій їх реалізації, недостатньо без чітко діючого механізму реалізації, тобто процесу забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників. Саме тому, на думку автора, найбільш повне розуміння підходів до забезпечення права правоохоронних органів та їх працівників на безпеку досягається в результаті дослідження єдиного і цілісного механізму його здійснення. Категорія «механізм забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників» акцентує увагу на динамічних взаємозв'язках між основними умовами, передумовами, практичними способами і засобами реалізації права на безпеку правоохоронних органів та особисту безпеку їх працівників, а також на його похідні елементи.

С. С. Алексєєв зазначає, що право, юридичні норми є суттєво необхідною складовою будь-якої управлінської діяльності [6, с. 167].

Важливість права як засобу управління обумовлюється його властивостями. Чим краще вони виражені, тим ефективнішим є позитивний вплив права, правових засобів на організаційно-управлінські

відносини, які виникають, розвиваються й припиняються у сфері забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників.

Уявляється обґрунтованим визначати «механізм забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників» в загальному розумінні як систему оптимального поєднання управлінського та нормотворчого процесів, за допомогою яких створюються належні юридичні і фактичні можливості для всебічного вирішення проблем безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників, а також зменшення всіх негативних умов шляхом розробки комплексу практичних рекомендацій, що можуть сприяти практичному втіленню права працівника правоохоронних органів на безпеку як у професійній діяльності, так і у повсякденному житті.

Таким чином, вирішення питань безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників у процесі діяльності об'єктивно вимагає специфічного, чітко працюючого механізму організаційно-правового забезпечення такого права, здатного здійснювати ефективний вплив на об'єкт своєї діяльності. У цьому аспекті важливу роль відіграє група організаційно-управлінських та нормативно-правових заходів, від яких значною мірою залежить ефективність вирішення проблем безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників, покликаної забезпечити охорону й захист прав, свобод та законних інтересів даних учасників суспільних відносин.

Доцільно буде об'єднати дані групи організаційно-управлінських та нормативно-правових заходів під єдиним визначенням, а саме, в своїй сукупності вони становлять основу адміністративно-правового забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників [79, с. 276].

Адміністративно-правове забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників – комплекс заходів та засобів, що включають у себе управлінські (кадровий добір, навчання, підготовка та перепідготовка кадрів, проведення інструктажів, робота щодо поліпшення стану дисципліни, психологічна робота, видача наказів, розпоряджень, інструкцій тощо) та нормативно-правові прийоми (видача нормативно-правових актів як загальнодержавного, так і відомчого значення у сфері забезпечення безпеки, її поліпшення; розробка механізмів їх втілення та застосування).

Така взаємодія організаційно-управлінських та нормативно-правових засобів у сфері забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників спостерігається у процесі розвитку відносин керівництва системи правоохоронних органів та осіб рядового та начальницького складу щодо забезпечення життя, здоров'я, честі, гідності і недоторканності останніх, знаходить своє владне правове втілення в нормативно-правових актах: законах, указах, постановах, положеннях, інструкціях, наказах. Крім нормотворчої діяльності, з боку керівництва було б доцільним формувати способи реалізації управлінських рішень через процес управління, приділяючи питанням особистої безпеки своїх працівників першочергову увагу. З цією метою керівники підрозділів повинні постійно: проводити інструктажі щодо заходів безпеки при проведенні спеціальних операцій; проводити відповідні заняття з метою підвищення навичок працівників; проводити розбір екстремальних ситуацій, які вже виникли або можуть виникнути; моделювати можливі екстремальні ситуації, доводити до підлеглих відповідні накази та здійснювати контроль за виконанням відповідних розпоряджень та вказівок; впроваджувати в службову діяльність нові технічні розробки, зброю, спеціальні засоби тощо; приділяти увагу формуванню позитивного іміджу правоохоронних органів через засоби масової інформації; постійно

удосконалювати стиль керівництва; сприяти створенню в колективах сприятливої соціально-психологічної атмосфери.

Удосконалення напрямів та методів організаторської діяльності керівників усіх рівнів та підлеглого особового складу повинно відбуватися за такими напрямами: аналіз організаційно-правових та соціально-економічних умов здійснення правоохоронної діяльності і факторів, що визначають реальний рівень професійного ризику; обґрунтування та подання пропозицій у відповідні державні структури щодо підвищення рівня захищеності і безпеки працівників; своєчасне доведення до підлеглих наказів, директив, інструкцій, практичних рекомендацій та оперативної інформації стосовно питань особистої безпеки; розповсюдження передового досвіду та проведення з підлеглими розбору ситуацій, які призвели або могли призвести до нещасних випадків; здійснення результативних контактів з державними органами (у тому числі з іншими правоохоронними органами), громадськими і приватними організаціями та об'єднаннями, засобами масової інформації, населенням з метою забезпечення більш високого рівня професійної захищеності і безпеки працівників; мобілізування наявних економічних і матеріально-технічних можливостей для підвищення рівня особистої безпеки правоохоронців; приймання спеціальних управлінських рішень з метою підвищення рівня професійної захищеності і безпеки; організування навчання працівників правоохоронних органів у системі бойової, службової та професійно-психологічної підготовки; проведення індивідуальної бесіди та аналіз виконання службових завдань з позиції дотримання особистої безпеки; проведення навчання операційно-тактичним і психологічним прийомам безпечної поведінки у різноманітних ситуаціях службової діяльності та поза виконання службових обов'язків.

Управлінські заходи щодо забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників мають передбачати: розробку

інструкцій, алгоритмів поведінки працівників податкової міліції у несприятливих ситуаціях, зокрема, під час затримання озброєних злочинців, звільнення заручників, дії у невідомій, незрозумілій ситуації, де можлива загроза особистому життю; систематичну перевірку готовності особового складу до виконання обов'язків в умовах підвищеного ризику для життя та в екстремальних ситуаціях; дотримання правил порядку дій учасників проведення занять, тренувань, особливо при застосуванні зброї, імітаційних засобів, спеціальних засобів сльозоточивої, світло-шумової і руйнівної дії; вміння користуватись приладами радіаційної, хімічної розвідки, дозиметричного контролю, засобами захисту органів дихання та шкіри в осередках хімічного забруднення; закріплення на постійне й тимчасове носіння зброї працівникам податкової міліції, вміння володіти нею та знання законних підстав для її застосування; перевірки додержання дорожньо-транспортної дисципліни працівниками податкової служби, запобігання дорожньо-транспортних пригод за участі особового складу; цільове використання коштів на обов'язкове страхування працівників правоохоронних органів; аналіз та вжиття відповідних заходів щодо злочинних намірів відносно правоохоронців, членів їх сімей, порядок використання наявної інформації з метою профілактики таких правопорушень; здійснення комплексу заходів для розкриття злочинів, вчинених відносно працівників правоохоронних структур, та притягнення таких осіб до відповідальності; по можливості забезпечити особовий склад спеціальними засобами захисту, зброєю, набоями, спорядженням; вжиття заходів для забезпечення соціального захисту сімей загиблих працівників правоохоронних органів відповідно до чинного законодавства, допомоги працівникам, які отримали каліцтва, поранення чи захворіли під час виконання службових обов'язків [35].

З боку кадрового забезпечення управлінського процесу – постійно удосконалювати систему підбору працівників для служби в

правоохоронних органах; підвищувати професійну придатність діючих працівників; проводити атестування особового складу; допомагати молодим працівникам швидше адаптуватися до особливостей служби в різних структурах правоохоронних органів; підвищувати престиж професії правоохоронця; проводити заходи щодо зменшення плинності кадрів; здійснювати ретельно-вивірений відбір кадрів працівників правоохоронних органів за критеріями моральних і громадянських якостей; організовувати початкову та службову підготовку за місцем служби, підвищення рівня професійної майстерності, спеціальної та фізичної підготовки особових правоохоронних органів, збільшення практичних занять, тренувань, навчань з відпрацюванням дій, передбачених заходами особистої безпеки; виявляти осіб психологічно нестійких у стресових ситуаціях, з недостатніми адаптаційними можливостями до ситуацій, пов'язаних з підвищеним ризиком.

У процесі удосконалення соціально-економічних заходів, управління безпекою правоохоронних органів та особистою безпекою їх працівників передбачає: наявність соціальних гарантій правоохоронців (обов'язкове страхування у разі нещасних випадків при виконанні службових обов'язків, медичне обслуговування, створення відповідних умов праці і відпочинку); спроможність працівників задовольнити свої матеріальні потреби та потреби в сім'ї.

Удосконалення професійної майстерності повинно здійснюватися за такими напрямками: удосконалення досвіду службової бойової, оперативно-розшукової діяльності; складання заліків у системі службової підготовки; постійне удосконалення професійної майстерності; формування вмінь і навичок безпечної поведінки спілкування на службі і поза службою; знання та неухильне виконання відповідних наказів, директив, практичних рекомендацій керівного апарату системи правоохоронних органів; навчання основам професійної діяльності, майстерному володінню

спеціальними засобами і засобами зв'язку та індивідуального захисту; розробка принципів, мети, змісту, форм та методів роботи щодо профілактики, мінімізації, компенсації та корекції можливих фізичних, психічних, соціальних відхилень у працівника правоохоронних органів.

Психологічні заходи спрямовані на розвиток стійкої психіки в екстремальних ситуаціях, готовність до дії у складних ситуаціях; відновлення психіки після виконання завдань, пов'язаних з ризиком, та після стресу; впровадження в підрозділи податкової міліції штатних працівників-психологів; формування тактико-психологічних прийомів забезпечення безпеки при затриманні злочинців; психологічної готовності до застосування прийомів і заходів фізичного впливу; психологічної готовності до застосування зброї на поразку; формування вмінь і навичок психічного саморегулювання; психологічна адаптація після стресових ситуацій; оптимізація умов місцезнаходження працівників при виконанні своїх завдань; урахування фізіологічних факторів надання допомоги працівникам податкової міліції по корекції самосприйняття та самоусвідомлення в питаннях особистої безпеки.

Особисті якості працівника правоохоронних органів найбільшою мірою впливають на його професійну діяльність. Саме тому удосконалення духовних та моральних якостей працівників повинно здійснюватися за такими напрямками: культура поведінки з колегами по роботі (з керівництвом, підлеглими, та рівними за посадами); правила безпечної поведінки із сторонніми особами; правила поведінки із злочинцями та правопорушниками; правила належної поведінки на вулиці, в сім'ї тощо; формування вмінь і навичок безпечного вирішення конфліктних ситуацій. Формування особистих якостей працівника правоохоронних органів нерозривно пов'язане з культурою та мораллю. У науковій літературі автори по-різному трактують поняття професійної культури правоохоронця. Одні вважають, що професійна культура працівника

правоохоронних органів – це обумовлена специфікою діяльність (громадянська і професійна), сукупність властивостей і якостей (загальнолюдських, класових, професійних і т.п.), які знаходять свій зовнішній прояв у правоохоронній діяльності [13, с. 60]. Інші – до професійної культури правоохоронця відносять кваліфіковане, сумлінне і ретельне виконання трудових процесів [92, с. 87], немислиме без удосконалення профілактичної роботи; своєчасного і повного розкриття злочинів; професійної підготовки; професійної майстерності працівників; удосконалення своїх знань [18, с. 88]. Професійна культура правоохоронця може розглядатися і як ступінь оволодіння працівником знаннями, способами та методами правоохоронної діяльності та використання їх на практиці згідно з рівнем розвитку власної субкультури.

З формуванням правової культури працівників правоохоронних органів тісно пов'язане і їх право на безпеку. Цікавими з цього приводу є результати дослідження, проведеного Академією МВС Росії та оприлюднені в матеріалах конференції з проблем забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ. З позиції оцінки дослідників, працівники прокуратури у більшості випадків приймали обґрунтовані рішення щодо відмови порушення кримінальних справ проти громадян за фактами опору працівникам міліції у зв'язку з їх діяльністю з охорони громадського порядку, оскільки права цих громадян були тією чи іншою мірою неправомірно порушені працівниками міліції. Серед основних причин відмови у порушенні кримінальної справи були такі:

- допускалися факти адміністративного припинення дій та доставляння у міліцію особи, у діянні якої не вбачалося складу адміністративного правопорушення або злочину;

- застосування працівниками спеціальних засобів, фізичної сили та використання інших форм примусу у ряді випадків здійснювалося без належних підстав стосовно осіб, які вчинили не злочин, а незначні

адміністративні правопорушення, не виконали вимоги вийти з приміщення, сісти в автомобіль тощо;

– працівники міліції в порушення вимог Закону про міліцію часто не попереджували громадян, що брали участь у конфлікті, про свій намір застосувати фізичну силу або спеціальні засоби, не надавали часу для виконання своїх вимог, хоча ситуація дозволяла це зробити;

– працівники міліції входили в жилі приміщення для доставляння в орган внутрішніх справ осіб з порушенням вимог Закону про міліцію;

– у ряді випадків опір громадян розцінювався як спровокований нецензурною лайкою, образами та необґрунтованим звинуваченням (у скоєнні злочинів, вживанні алкоголю, наркотиків, розпутній поведінці й т.п.), іншою грубістю з боку працівників міліції та інших причин [369].

Очевидно, що культура поведінки правоохоронця визначається не тільки моральними нормами, а й сукупністю правил відповідно до вимог, згідно з якими вчиняється той чи інший вчинок. Додержання норм, правил поведінки, якими повинні керуватися працівники правоохоронних органів при виконанні службових обов'язків, численні. Їх додержання є запорукою безпеки. Вивчити їх просто неможливо, як неможливо заздалегідь описати всю різноманітність життєвих ситуацій і обставин. Значно простіше засвоїти загальні принципи професійної поведінки і прийняти їх як вимоги доцільності [405, с. 212].

Ще одним управлінським заходом щодо забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників є підтримання у процесі професійної діяльності належного рівня професійних знань, навичок та вмінь. Дійсно, теоретичні знання мають тенденцію застарівати. Належний рівень практичних навичок та вмінь (що стосуються, перш за все, фізичної, вогневої підготовки, тактики дій особового складу в типових і екстремальних умовах тощо) потребує постійного тренування і вдосконалення. Саме тому постає необхідність в організації безперервної

системи професійної підготовки особового складу. Для цього в системі професійної підготовки передбачені і підвищення кваліфікації, і перепідготовка, і стажування. Велике значення має і самостійна підготовка.

Доцільність вищевикладеного пояснюється тим, що успішність підходів з управління безпекою правоохоронних органів та їх працівників значною мірою залежить від знання та урахування факторів, що можуть підвищувати вірогідність виникнення небезпечних ситуацій, настання трагічних випадків під час виконання службових обов'язків та головних причин, що сприяють їх скоєнню (недостатня професійна підготовленість, недосвідченість; необережність; відсутність або неповнота необхідної інформації; інформаційні перешкоди та інформаційне перевантаження; обмеження часу на прийняття правильного рішення, адекватного ситуації; великі фізичні навантаження, що призводять до перевтомлення, виснаження, втрати почуття обережності та здатності до самозахисту; агресивність оточення; страх отримати ушкодження; нестандартність ситуації; недостатня натренованість професіональної поведінки в екстремальних ситуаціях)[406,с.55].

Політика безпеки визначає, що саме в діяльності правоохоронця потребує захисту, які перепони можуть виникнути на шляху здійснення завдань щодо забезпечення безпеки, які якості необхідно розвивати у майбутніх працівників для ефективного вирішення поставлених завдань, який підхід до вивчення проблем безпеки повинна в деталях специфікувати кроки, що робить людина для забезпечення захисту особистості [446, с. 60].

Основні підходи щодо забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки працівників повинні вміщувати в себе оптимальну оцінку ризиків стосовно найбільш вірогідних загроз й оцінку можливих наслідків здійснення цих загроз. Після того, як знайдено об'єкт, що

потребує захисту, та оцінено ризики, необхідно вирішити, яким чином можна реалізувати засоби захисту [263, с. 87].

У теорії та практиці управління безпекою персоналу виділяють такі головні причини трагічних випадків з працівниками, як: випадковість, небезпечні умови діяльності, неналежна організація та взаємодія під час виконання професійних завдань, відсутність досвіду роботи, нераціональне використання сил та засобів оптимізації роботи та небезпечні дії з боку працівників [181, с. 53]. Випадковість виходить за межі керованих факторів, нею неможливо управляти. Але на інші фактори можна впливати, і хочеться зазначити, що небезпечні умови та небезпечні дії у практиці працівників правоохоронних органів, помножені на їх непрофесіоналізм, низьку професійну культуру, значно підвищують професійну небезпечність їх діяльності. Небезпечні умови – одну з головних причин трагічних наслідків – не можна усунути з професійної діяльності працівників правоохоронних органів, оскільки соціальна і економічна напруга в суспільстві не зменшується, активність злочинних елементів залишається дуже високою. Проте розумний підхід до впровадження механізму безпеки правоохоронних органів, постійне підвищення авторитету цих органів у суспільстві прямо впливають на зменшення небезпечних умов їх діяльності.

Таким чином, один із важливих напрямів забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів є удосконалення їх діяльності в різних ситуаціях та сферах. У жодному виді діяльності неможливо досягнути гарантій ідеальної безпеки, тому будь-яка діяльність, а особливо працівника правоохоронних органів, є небезпечною.

В даному підрозділі нами було проведене дослідження проблем, які виникають під час здійснення правоохоронними органами своїх функціональних обов'язків. Таким чином, ми приходимо до думки про те, що одною з основних причин виникнення загроз для життя правоохоронців

є недостатнє нормативне регулювання даного питання. На сьогоднішній день в Україні чітко ні в одному нормативному акті України, що стосується саме дотримання безпеки працівників правоохоронних органів не наведено визначення поняття «особиста безпека працівника правоохоронного органу».

3.2. Особливості управління особовим складом як базис забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів

Роль керівництва у забезпеченні організації процесу управління безпекою підрозділу у правоохоронних органах має первинне значення. Реалії суспільного розвитку висувають підвищені вимоги до функціонування всієї системи органів державного апарату, зокрема правоохоронних органів, адже саме їх діяльність здійснює значний вплив на удосконалення суспільних відносин, розвиток економічних та соціальних процесів. Важливим питанням постає необхідність забезпечення якісної роботи керівників правоохоронних структур як безпосередніх суб'єктів із забезпечення безпеки підрозділу правоохоронного органу та всього особового складу.

Особлива роль щодо забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників належить саме керівникам відповідних структур. Така позиція випливає із принципу єдиноначальності – керівник підрозділу наділяється всією повнотою розпорядчої влади стосовно підлеглих і на нього покладається персональна відповідальність перед державою «за всі сторони життя та діяльності кожного працівника» [138, с. 324]. Дане твердження чітко характеризує відповідальність, що покладена на керівника, адже саме від злагодженості його дій досить часто залежить як безпека кожного працівника, так і всього підрозділу. Важливість цього

положення полягає ще й у тому, що управління будь-яким органом, підрозділом чи службою цілком і повністю залежить від професіоналізму та особистих якостей суб'єкта управління, керівника, який організаційно-правовими засобами впливає на об'єкт управління шляхом підвищення його професійно-особистісного потенціалу щодо вирішення завдань, реалізації функцій і досягнення поставлених цілей.

Роль керівника покладає на людину коло обов'язків, відповідні норми поведінки і надає йому ряд прав. Але особа, опинившись на посаді керівника, ставиться до неї по-своєму. Тому якість виконання ролі – справа суто індивідуальна. Можна лише стверджувати, що головним завданням керівника-організатора службового колективу є приведення діяльності кожного працівника у відповідність з цілями та інтересами виконавчої влади, при цьому не нехтуючи особистими інтересами кожного працівника колективу.

Процес управління – це не набір стандартних дій і прийомів. Керівник у правоохоронних органах, який хоче працювати якомога ефективніше, досягти максимальної ефективності мотивації діяльності підлеглих, має навчитися користуватися різними стилями, методами і типами впливу, використовуючи ті, що відповідають конкретній ситуації, а не замикатися на якомусь одному стилі управління протягом усієї своєї кар'єри. Ефективні керівники – це ті, хто може поводитися по-різному – залежно від вимог реальності. Жоден керівник не може стати гарним організатором, якщо він не вміє працювати з людьми. Не є виключенням й робота керівника в системі правоохоронних органів, яка вимагає від нього вміння чітко визначати цілі, завдання і функції, встановлювати права посадовим особам, що керують підрозділом, приймати рішення і організовувати їх реалізацію, здійснювати дієвий контроль, ефективно використовувати сили й засоби. Керівник може вважатися ефективним лише тоді, коли він здатен організувати підлеглий йому колектив на

успішну реалізацію поставлених цілей і завдань та, в першу чергу, вміє організувати себе [428, с. 309].

Провідна роль керівника правоохоронних органів у системі забезпечення безпеки свого підрозділу та особистої безпеки кожного працівника перш за все полягає у підготовці та прийнятті управлінських рішень в правоохоронній діяльності відповідних підрозділів. Керівник – особа, котру наділено владними повноваженнями відносно підпорядкованих йому працівників і яка має право візувати управлінські рішення (зрозуміло, письмові), що стосуються як зовнішньо-адміністративної, так і внутрішньоорганізаційної діяльності зазначених органів. На відміну від інших категорій працівників, що забезпечують управління, керівники становлять групу посадових осіб, яким делеговано права та обов'язки владного характеру. Саме керівник повинен вміти виробляти стратегію управління безпекою свого підрозділу, консолідувати зусилля своїх підлеглих на вжиття всіх заходів щодо забезпечення особистої безпеки, що, у свою чергу, відображається на підготовці та прийнятті відповідних управлінських рішень.

Необхідно наголосити, що сфера впливу керівника підрозділу правоохоронних органів залежить від цілого ряду факторів. До першочергових можна віднести: ступінь централізації рішень – якщо керівник надає широкі повноваження підлеглим, він зможе керувати більшою їх кількістю, оскільки йому не доведеться витратити час на консультування відносно прийомів та методів роботи. Характер і ступінь складності діяльності – коли здійснювана підлеглими діяльність не вимагає прийняття складних рішень, то можна здійснювати керівництво більшою кількістю моделей, але дане правило не підпадає під специфіку діяльності правоохоронних органів, що, як відомо, постійно пов'язна з ризиками. Здатність і готовність підлеглих до співпраці – у разі, якщо підлеглі володіють професійними навичками, мають почуття

відповідальності й зацікавлені у наслідках своєї роботи, їх кількість можна збільшити, коли ж таких якостей бракує, доводиться скорочувати штати. Особисті якості керівника – залежно від них одні суб'єкти управління функціонують більш ефективно й різнобічно, тоді як інші мають для цього менші можливості [261, с. 148].

Отже, ключове значення в системі управління правоохоронними органами має їх керівний склад. Саме він несе на собі основний тягар діяльності у цій сфері та відповідальність за її результати. Враховуючи місце керівників у загальній системі правоохоронних органів, необхідним є забезпечення відповідності діяльності керівників сучасним вимогам, підвищення їх відповідальності та, перш за все – уважного ставлення до підлеглих, забезпечення їх особистої безпеки та усунення недоліків у їх діяльності.

На основі вищевикладеного, можна зробити висновок, що керівник у системі забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників – це посадова особа, учасник управлінських відносин, що користується наданими державою владними повноваженнями з метою забезпечення ефективної діяльності свого підрозділу з урахуванням як специфіки роботи, так і особистих потреб підлеглих, що дає змогу максимально убезпечити власний персонал від наявних та майбутніх загроз.

Функції керівника щодо забезпечення безпеки підрозділу є важливим елементом його правового статусу, адже вони характеризують спрямованість його діяльності та визначають межі владних повноважень.

Загальною методичною і юридичною базою, що прописують функції керівника правоохоронних органів, є Закони України «Про державну службу» [314]; «Про міліцію» [328]; «Про Службу безпеки України» [345]; «Про прокуратуру» [344] та інші. Їх норми доповнюють відомчі накази, на

підставі яких розробляються посадові інструкції для керівників правоохоронних органів.

Досліджуючи функції керівника правоохоронного підрозділу у науковій літературі неодноразово зазначається, що говорячи про функції керівника взагалі, йдеться, насамперед, про характеристику основних виконуваних ним обов'язків [15, с. 166], зокрема: вироблення і прийняття управлінських рішень; організація, регулювання та коригування; облік і контроль, збір, аналіз і перевірка інформації. Так, М. О. Іллічов вважає, що функції випливають із завдань, а отже, лише з появою завдань виникають і формуються функції. На думку вченого, залежність функцій від завдань виявляється в тому, що останні обумовлюють їх існування, визначають зміст і впливають на форми і методи реалізації.

Функції керівника, насамперед, обумовлені внутрішніми властивостями, завданнями і принциповими рисами діяльності підрозділу, що розкривають їх зміст та призначення. У загальному вигляді можна констатувати, що функції керівника правоохоронної організації є функціями державної служби, а функції державної служби – функціями держави. У той же час держава поклала на себе обов'язок щодо забезпечення безпеки кожного громадянина, саме тому керівник правоохоронного підрозділу у своїй роботі має неухильно дотримуватися даного принципу. Таким чином, можна стверджувати, що із головних завдань, що стоять перед керівником у правоохоронних органах, формуються його функції.

Уявлення про функції керівної особи та визначення в ній місця функції щодо забезпечення безпеки підрозділу буде неповним без дослідження їх загальної класифікації.

При класифікації функцій керівника у науковій літературі використовуються різні критерії. Так, один з основоположників теорії адміністративного управління і наукової організації праці А. Файоль в

основу класифікації функцій управління поклав послідовні стадії управлінського циклу і виділив такі елементи «адміністративних операцій»: передбачення, організація, розпорядництво, узгодження, контроль [429, с. 71].

У теорії соціального управління функції керівника походять з особливостей його статусу, що базується на єдиній з підлеглими основі. М. Марков у соціальному статусі керівника виділяє специфічно-керівну, управлінсько-розпорядчу, організаторську і виховну функції [202, с. 130]. Запропонована вченим градація відповідає цілям послідовності відправлення управлінських дій, починаючи з опрацювання та прийняття рішень до організації їх виконання й досягнення цілей управління. Проте зазначений перелік функцій не є оптимальним і вичерпним. Він не враховує діяльність керівника правоохоронного органу у частині забезпечення безпеки власного підрозділу, а також виконання їм розпоряджень законів та інших правових актів, соціальної роботи, роботи з населенням.

Юридична література пропонує розмежування функцій керівника залежно від завдання, обсягів і часу виконання [265, с. 185]. Таким чином, функції можуть поділятися на загальні та спеціальні; загальні та особливі; загальні, спеціальні та допоміжні (забезпечуючі). Залежно від спрямованості і місця впливу можна виділити внутрішні і зовнішні функції управління або соціально-організаційні (вплив державних органів на об'єкти управління) і внутрішньоорганізаційні (управління усередині державного управлінського апарату).

Так, до основних функцій можна віднести: організацію роботи апарату управління; розробку політики і визначення загальної стратегії розвитку; організаційне планування, відбір і розстановку кадрів, регулювання і розподіл повноважень між підлеглими, координацію їх спільної роботи, контроль і перевірку виконання. Щоденно керувати

підрозділом – це постійна функція начальника правоохоронного органу; займатись науковою організацією праці – допоміжна; очолювати міжрайонну пошукову групу, організовану наказом вищого керівника – тимчасова; оцінювати роботу підлеглих, заохочувати і карати, розробити графік чергування, виплатити заробітну плату, проводити виховну роботу – внутрішня; функція зв'язку з населенням, громадськими організаціями і засобами масової інформації (наприклад, виступи по телебаченню чи радіо) – зовнішня.

Загальні функції керівника підрозділу властиві як усій системі державного управління в цілому, так і окремим її ланкам. Вони є об'єктивно притаманними будь-якому процесу управління, здійснюються усіма суб'єктами управлінської діяльності. До загальних функцій керівника щодо управління безпеки підрозділу правоохоронного органу можна віднести аналіз, прогнозування, планування, організацію, керування, регулювання, координацію, нагляд і контроль. Зазначимо, що зміст, процес здійснення та структура кожної з названих загальних функцій управління досить детально розглянуто у спеціальній літературі [45, с. 116–118]

Що стосується нагляду та контролю як функцій керівника підрозділу, то нагляд необхідний, щоб отримати та оцінити інформацію про стан справ у підрозділі щодо забезпечення його безпеки, але це пасивний метод управління, оскільки не дає можливості втручатися у діяльність відповідних органів та осіб, що перевіряється і вивчається. Активною ж функцією виступає контроль, пов'язаний з розробкою та використанням заходів та програм впливу, що надані керівникові, корекції, активного втручання в діяльність підконтрольних суб'єктів щодо забезпечення безпеки підрозділу та приведення такої діяльності до вимог законів і підзаконних актів.

В. В. Конопльов стверджує, що повсякденну діяльність керівника можна звести до виконання таких функцій, як: адміністративні;

спеціально-професійні; забезпечення; виховні; контрольно-наглядові; представницькі тощо [165, с. 6–13].

На думку В. Б. Авер'янова, до основних управлінських функцій, виконання яких повинен здійснювати керівник, належать: функції організації, координації й планування діяльності, ухвалення управлінських рішень та впровадження їх у життя, контроль за їх виконанням та персональна відповідальність за організацію діяльності державного органу [91, с. 60–62].

О. М. Бандурка функції керівника органу внутрішніх справ умовно поділяє на: інформаційно-аналітичні, планування, організаційно-адміністративні, координаційні, регуляційні, спеціальні, виховні, методичні, контрольні, громадські (представницькі) [20, с. 187].

Спеціальні функції керівника характеризують особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта управління. Їх види та зміст зумовлені відповідною сферою або галуззю управління. Ці функції є основними, адже ними визначається специфіка управління відповідним об'єктом. Якщо загальні функції, як вже зазначалося, здійснюються у будь-якій управлінській діяльності, то саме спеціальними функціями можна охарактеризувати управління у сфері забезпечення безпеки підрозділу правоохоронних органів.

До основних спеціальних функцій керівника у сфері управління забезпеченням безпеки підрозділу правоохоронних органів можна віднести захист прав і свобод працівників, підтримка щодо здійснення їх правового та соціального захисту, вжиття всіх заходів для забезпечення особистої безпеки свого колективу; всебічне використання наданих державою умов для всебічного розвитку особистості правоохоронця тощо. До спеціальних функцій керівника щодо управління забезпеченням безпеки підрозділу правоохоронного органу можна також віднести обґрунтування фінансових та інших матеріальних витрат на утримання свого персоналу; розробку

науково обґрунтованих нормативів чисельності персоналу та його навантаження; вироблення критеріїв оцінки ефективності діяльності працівників свого підрозділу та пропонування шляхів удосконалення його професійної діяльності; розробку інструкцій, що встановлюють державно-службові правовідносини у відповідному підрозділі.

Допоміжні (забезпечуючі) функції керівника підрозділу в правоохоронних органах обслуговують процеси реалізації загальних та спеціальних функцій. До них відносять діловодство, кадрове забезпечення, фінансування та матеріально-технічне забезпечення, юридичне обслуговування тощо. Незважаючи на їх підпорядкованість загальним та спеціальним функціям, вони є незамінним елементом управлінського процесу, адже саме за їх допомогою створюються необхідні умови для якісної діяльності управлінських структур. Таким чином, ефективність управління безпекою підрозділу у правоохоронній структурі не може визначатися виключно якоюсь однією групою функцій, а тільки їх комплексною реалізацією.

Таким чином, у структуру функцій керівника різні автори включають різні види функцій, що пов'язано з неоднаковим підходом до їх класифікації.

Розглядаючи правовий статус керівника правоохоронного органу по забезпеченню безпеки підрозділу, постає проблематичним той факт, що правовий статус керівника підрозділу не дозволяє нам чітко визначити межі його влади, оскільки відсутній механізм її реалізації. Керівник підрозділу відповідного правоохоронного органу є підлеглим щодо керівника вищестоящої інстанції, і у нього виникають ті ж мотиви поведінки особи, яка є підпорядкованою, а межі використання влади нею звужуються. Вони обмежуються через відсутність чіткого нормативного розмежування управлінських функцій між керівником управління (відділу) та начальником правоохоронного органу.

Слід зауважити, що керівник для забезпечення безпеки власного підрозділу виконує роботу, системна складність якої дуже висока – узгоджує діяльність функціональних підрозділів, вирішує організаційні, адміністративні, правові, економічні та технічні проблеми, що виникають у професійній діяльності підрозділу. Чим вище рівень керівника, тим більша кількість підрозділів йому підлеглих, тим більшу кількість проблемних ситуацій він повинен розв'язувати. Таке психологічне навантаження зумовлює необхідність правильного відбору кандидатів на цю посаду. Тут зростає роль підрозділів психологічного забезпечення у питаннях відбору кандидатів на керівні посади. Слід уникати фактів призначення на керівні посади кандидатів, які не мають відповідної підготовки, недостатньо кваліфікованих у галузі правоохоронної діяльності, чи таких, що не мають управлінського досвіду.

Для підготовки фахівців-керівників підрозділів правоохоронних органів досить доцільним є використання алгоритму реалізації стратегій ефективного менеджменту в правоохоронній системі: стратегію обґрунтованих рішень, стратегію ризику, ідеї менеджменту, стратегію дієвості, стратегію ефективних працівників-професіоналів, стратегію спрощення, стратегію якості, стратегію лояльності і відданості, стратегію співробітництва [63, с. 8]. Враховуючи вищевказані алгоритми, основними управлінськими функціями керівника підрозділу правоохоронного органу у сфері управління забезпеченням безпеки є: організація, координація, контроль, мотивація, забезпечення організаційної культури (раціональна організація праці, стиль керівника тощо).

Характеризуючи функцію керівника щодо організації управління безпекою підрозділу, слід зазначити, що його ефективність завжди базувалась на принципі єдності керівництва. При забезпеченні відповідної структури влади керівник повинен враховувати переваги кваліфікації підлеглих у прийнятті рішень, що стосуються їх особистої безпеки.

Керівник повинен у своїй діяльності правильно ставити цілі, планувати діяльність підрозділу, раціонально використовувати час. Делегування повноважень у підрозділі повинно здійснюватись із врахуванням особистості підлеглого керівника, обставин, характеру виконуваних завдань та можливостей для організаційного, фінансового, юридичного і психологічного маневру. Беззаперечно, що важливість роботи однозначно зумовлює відповідальність. Проте слід зауважити, що важливість роботи зумовлює частішого використання делегування повноважень і більшої кількості виконавців. Щодо відповідальності керівника, то вона забезпечується засобами контролю. Контроль є одним з найпоширеніших і дієвих способів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції. Контролю підлягають не тільки результати діяльності правоохоронних органів, окремих служб, підрозділів, виконавців, але й засоби і способи, застосування яких дозволило досягти результатів. Специфіка форм і методів роботи правоохоронних органів вимагає постійного контролю за законністю їх використання, негайного усунення будь-яких порушень закону [62, с. 93]. Така позиція, за умов її неухильного виконання, дозволяє максимально забезпечити безпеку підрозділу.

До основних напрямів контрольної діяльності керівника у сфері забезпечення безпеки підрозділу можна визначити напрями контролю за: своєчасним і доброякісним виконанням службових обов'язків правоохоронними органами; раціональним розподілом та використанням фінансових, матеріальних, трудових ресурсів, дотриманням режиму економії; науковою організацією правоохоронної діяльності, впровадженням в управління цих органів передових досягнень науки й техніки, їх використанням в інтересах підвищення ефективності виконавчої та виробничої діяльності з урахуванням необхідності

покращання матеріального рівня життя населення, охорони його здоров'я, безпеки умов праці, попередження забруднення навколишнього середовища та інших можливих шкідливих наслідків; законністю та доцільністю рішень, які приймаються відповідними органами та посадовими особами; підбором та розстановкою кадрів, покращанням рівня їх професійної підготовки; дотриманням прав, свобод і законних інтересів громадян у процесі правоохоронної діяльності; формами й методами здійснення правоохоронної діяльності [62, с. 54].

Необхідність істотного підвищення ефективності системи демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів, забезпечення її дієвості незалежно від внутрішньополітичної кон'юнктури вимагають вжиття системних заходів законодавчого, організаційного та інформаційно-просвітницького характеру [62, с. 87].

Як вже зазначалося в попередньому розділі, проблема мотивації персоналу є однією з найважливіших і недостатньо вивчених. Відомо, що не лише матеріальне забезпечення стимулює працівника до належного виконання роботи, а й соціальний захист, комфортні умови праці (у тому числі психологічні), досконалі критерії оцінки діяльності, чіткий механізм заохочення підлеглих та інше.

В ракурсі даного розгляду, слід зазначити один з основних аспектів поліпшення трудової мотивації працівників правоохоронних органів на достатньому рівні - це матеріально-технічні умови забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів. Під цим поняттям розуміється система нормативно-закріплених соціально-економічних заходів, що гарантують та забезпечують задоволення матеріальних потреб правоохоронців для виконання покладених на них завдань та обов'язків і реалізації наданих їм прав [123, с. 8]

Усе це дозволяє вирішити актуальні недоліки в організації роботи підрозділу правоохоронного органу. На нашу думку, керівнику слід надати

можливість впливати на мотиваційну сферу особистості підлеглого працівника через обґрунтовану та ефективну систему стимулювання та заохочення, оскільки проблема не може бути знята без вирішення проблем кожного конкретного працівника. Це впливатиме на ефективність його дій та авторитет.

Достатній рівень повноважень керівника підрозділу правоохоронного органу та незалежність у прийнятті важливих рішень, з подальшим звітом за результатами своєї роботи, системою незалежного контролю повинні забезпечити організаційну культуру. Керівник повинен намагатись сформувати організаційну культуру, яка створить позитивний психологічний клімат у колективі, за умов якого у нього і працівника підрозділу буде одна мета. На нашу думку, робота керівника у формуванні здорового безконфліктного психологічного клімату повинна бути спрямована на: підвищення рівня задоволеності у взаємовідносинах як між колегами, так і між колегами та безпосереднім керівником; підвищення рівня мотивації кожного члена колективу; підвищення рівня самооцінки працівника залежно від його внеску у становленні сприятливого клімату на роботі; погодження оптимальних шляхів і способів практичного впливу на діяльність підрозділу; покращання взаємовідносин у колективі шляхом аналізу та усунення конфліктних ситуацій, що трапляються у професійній діяльності правоохоронців.

Ефективність діяльності керівника визначається багатьма складовими. Але мета досягається лише за рахунок вміння організовувати свою працю, спрямувати її на забезпечення безпеки всього підрозділу. Для ефективного вирішення поставленого завдання можна використовувати різні методи роботи. Та при цьому керівникові необхідно пам'ятати правило Готліба: якщо начальник лише намагається справити враження на підлеглих знанням деталей проблеми, то він втрачає кінцеву мету.

Раціональна організація праці керівника – запорука ефективності функціонування підрозділу. Про невміння правильно організувати власну роботу керівниками свідчить опитування, яке було проведено Д. Гурдом. У результаті якого тільки один із ста керівників стверджував, що в нього є достатньо часу на виконання своїх обов'язків. Опитані керівники показали, що для ефективного виконання своєї роботи їм бракує часу: 10 % керівників вважають, що їм потрібно більше на 10 %, 40 % – на 25 % і 50 % опитаних керівників вважають, що їм потрібно часу більше ніж на 50 %. Безперечно, сьогодні керівники працюють довше. Опитування виявило, що чим вище людина піднімається по службовій ієрархії, тим більше їй доводиться працювати, тим довшими стають її дні та тижні. Згаданим опитуванням виявлено, що пересічний керівник працює 63 години на тиждень [145, с. 36]. Специфіка ієрархії впливає на формування стилю керівника. Проте теоретизувати стиль роботи керівника, надаючи йому загальнообов'язкових ознак, неможливо і недоцільно. Кожен керівник обирає власну лінію владної поведінки, враховуючи ряд об'єктивних передумов та суб'єктивних чинників.

На наш погляд, місце керівника у системі забезпечення безпеки підрозділу залежить ще й від ряду таких об'єктивних факторів, як рівень довіри до правоохоронних органів, стан матеріально-фінансового та кадрового забезпечення підрозділу, налагодженість зв'язків між елементами системи управління в галузі правопорядку, оперативна обстановка на території обслуговування тощо.

Важливою функцією керівника щодо забезпечення безпеки ввіреного йому підрозділу є прийняття управлінських рішень і своєчасне доведення їх до виконавця. Від правильності і своєчасності управлінських рішень залежить ефективність усієї професійної діяльності.

Управлінські рішення, прийняті керівником, повинні відповідати таким вимогам: мати мету, що не повинна викликати двоякого тлумачення;

бути обґрунтованими і несуперечливими, тобто всебічно погодженими як із внутрішніми, так і зовнішніми обставинами, а також із попередніми і майбутніми рішеннями; бути правоздатними, тобто спиратися на вимоги законів, вказівки і розпорядження керівника і враховувати обов'язки і права керівника і підлеглого; бути конкретними, тобто мати адресата і терміни виконання, відповідати на питання: що, кому, як, коли і до якого терміну зробити; бути своєчасними і ефективними, тобто оптимальними.

Специфіка правоохоронної діяльності зумовлює необхідність приділення постійної уваги, контролю та регулюванню стану соціально-психологічного клімату в правоохоронних органах. Існує тісна залежність між дієздатністю, рівнем особистої безпеки особового складу і станом соціально-психологічного клімату у кожному колективі. Негаразди в останньому безпосередньо відбиваються на зниженні рівня перших двох. Така залежність вимагає організації ефективної системи соціально-психологічної підтримки особового складу.

Не варто залишати поза увагою той факт, що безпосереднє управління психологічним кліматом у правоохоронних органах здійснюють керівники. Слід зазначити, що із багатьох феноменів, які спостерігаються у колективі, керівництво (його організація, зміст, особистість керівника, стиль керівництва і т.п.) найбільшою мірою відбивається на стосунках та емоційному самопочутті людей. Очолюючи той або інший підрозділ, працюючи з підлеглими, керівник виступає не тільки як виконавець конкретної соціальної ролі, але й як носій певних людських рис, установлень, традицій, стереотипів, що не може не відображатися на характері тих стосунків, які складаються у колективі. Саме тому важливість особистого прикладу керівника для підлеглих важко переоцінити.

Стосунки «керівник – підлеглий» створюють так званий «вертикальний» компонент соціально-психологічного клімату. Поряд з

ним не менш значущим є і його «горизонтальний» компонент (підлеглий – підлеглий), який зумовлений особливостями поведінки окремих членів колективу. Тільки тоді, коли обидва компоненти співпадають, соціально-психологічний клімат може бути визнаним як оптимальний або благополучний.

Поряд із міжособистісними конфліктами, які є найбільш типовими у колективах, існують і інші види конфліктів: внутрішньоособистісні, між особистістю та групою, між групами людей або міжгруповий конфлікт. Усі вони також тією або іншою мірою проявляються в підрозділі та вимагають певних методів розв'язання, активної та цілеспрямованої діяльності у цій сфері керівників та відділів по роботі з персоналом. Надійним засобом профілактики конфліктів в організації можуть стати створення сприятливої психологічної атмосфери, підвищення психологічної культури керівників та підлеглих, оволодіння прийомами саморегуляції емоційних станів, формування навичок спілкування тощо.

Основними інструментами формування та корекції соціально-психологічного клімату у колективах є методи управлінського впливу. У теорії та практиці управління персоналом вони умовно диференціюються на три групи:

а) методи власно психологічного характеру (тренінги та ділові ігри, психотехнічні сеанси, індивідуальна психологічна діагностика, скерована психологічна допомога);

б) методи організаційно-адміністративного характеру (додаткове навчання керівників підрозділів та органів, звільнення «професійних порушників спокою» і т.п.);

в) методи соціально-психологічного характеру (лекції, семінари, організація сумісного відпочинку, проведення культурно-масових заходів тощо).

Залежно від специфіки того або іншого методу, від ситуації, що склалася у певному підрозділі, ці методи можуть використовуватися на індивідуальній або колективній основі. Використання індивідуальних та колективних методів має певні закономірності. Так, колективні методи (або їх ще називають груповими) передбачають включення в їх практичну реалізацію всіх членів колективу. З одного боку, це посилює силу їх впливу, але за умовою недостатнього рівня компетенції фахівців служби персоналу та керівника структурного підрозділу вони здатні погіршити ситуацію, замість того, щоб її виправити.

Бідність, одноманітність методів, що використовуються з метою впливу на підлеглих, можуть мати або ефект звикання до них і відповідно нереагування на них у подальшому, або викликати роздратування і сприйняття, наприклад, кожної наступної бесіди як чергового моралізування. Ці обставини ще раз звертають увагу на необхідність посилення ролі керівників у процесі формування та управління соціально-психологічним кліматом, опанування ними методів аналізу, профілактики та розв'язання різних конфліктів, що виникають у підлеглих їм колективах, активного включення у цю діяльність фахівців відділів по роботі з персоналом в особі штатного соціального працівника або психолога.

За ступенем сумарного впливу на працюючих, тобто залежно від тяжкості праці, розрізняють наступні групи умов праці: комфортні; такі, що відповідають нормативним умовам праці; несприятливі; шкідливі; екстремальні та недопустимі. Тому для ефективної роботи працівників та для забезпечення безпеки підрозділу загалом керівник має докласти максимум зусиль для створення комфортних умов праці.

Існує пряма залежність між умовами праці та працездатністю працюючих і відповідно результатами їх праці. Працездатність розглядається як показник потенційної можливості працівників виконувати свою роботу на заданому рівні ефективності протягом певного часу. Тому, чим

більш напруженими, важкими, з точки зору сумарного впливу на організм людини, є умови праці, тим більших змін зазнає працездатність працюючих: знижується продуктивність праці, з'являються професійні помилки, виникають такі явища, як стомленість та перевтомлення. Останні особливо небезпечні з точки зору можливості виникнення нещасних випадків.

Керівнику підрозділу необхідно створити сприятливі умови не тільки для праці, але й для відпочинку працівників, їх фізичного та духовного розвитку. Потрібно забезпечити їх харчування, побут, профілактику здоров'я. На практиці це завдання вирішується шляхом будівництва спортивно-оздоровчих комплексів, медичних профілакторіїв, центрів соціальної реабілітації, кімнат психологічного розвантаження, кафе і т.ін. Звичайно, забезпечити комфортні умови для працюючих лише силами керівника відповідного підрозділу неможливо, але постійний пошук методів роботи з персоналом, систематичне виявлення турботи щодо своїх підлеглих, повсякденна підтримка їх у роботі – запорука сприятливого робочого клімату у колективі.

На основі викладеного можна підсумувати, що діяльність керівника щодо забезпечення безпеки підрозділу – це комплекс заходів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, управлінського впливу, що здійснюється посадовою особою відповідного правоохоронного органу і спрямований на розв'язання як негайних, так і майбутніх проблем безпеки ввіреного такій керівній особі підрозділу.

Отже, роль керівника у системі забезпечення безпеки підрозділу – складна наукова і практична проблема. У першу чергу тому, що керівнику необхідно володіти знаннями про види та зміст проблемних ситуацій, що стосуються безпеки підрозділу, знати алгоритм їх вирішення на підставі відповідної нормативної бази, володіти спеціальними знаннями щодо пошуку відповідної стратегії для розв'язання проблеми безпеки. А це, у

свою чергу, пов'язується з вмінням оперативно залучати до діяльності підлеглих, які володіють спеціальними знаннями та матеріальними ресурсами. У разі необхідності керівник підрозділу правоохоронного органу повинен ефективно забезпечувати співпрацю з відповідними органами влади (органами місцевого самоврядування, державними адміністраціями тощо). Реалізація даного завдання полягає у знаходженні належного балансу між вимогами, що висувуються ситуацією, діловими якостями керівника та готовністю колективу до виконання поставлених перед ним завдань.

3.3. Дисципліна працівників правоохоронних органів як основа забезпечення особистої безпеки

Сьогодні від якості роботи державного апарату, що здійснює правоохоронну діяльність, від компетентності, добросовісності, порядності правоохоронців залежать долі мільйонів людей. У той же час, порушення правоохоронцями нормативно встановлених вимог дисципліни і законності у службово-трудовій діяльності призводить і до порушення права самих працівників правоохоронних органів на безпеку життя, здоров'я, честі, гідності та недоторканності. Таким чином, ставиться під загрозу безпека всього підрозділу, підривається авторитет правоохоронних структур.

Діяльність правоохоронних органів спрямована на охорону прав і законних інтересів громадян. Унаслідок цього за всіх часів від працівників правоохоронних структур вимагалось невідступне виконання законів та дотримання дисципліни. Порушення цього правила неминуче призводить до зневіри з боку громадян до органів державної влади, ставить під загрозу діяльність самої правоохоронної системи у країні.

Дисципліна – це обов'язкове для усіх членів будь-якого колективу підпорядкування твердо встановленому порядку [430, с. 717]. Дисципліна як соціальне явище являє собою в житті та діяльності людей встановлений

порядок, норми і правила поведінки, завдяки чому забезпечується нормальне функціонування всіх сфер та інститутів суспільства, їх надійний взаємозв'язок та розвиток [223, с. 14]. Дисципліна, вказує Н. А. Дубина, – це певний порядок поведінки людей, який відповідає установленим у суспільстві нормам права і моралі, а також вимогам тієї чи іншої організації. У суспільстві завжди існує загальнообов'язкова дисципліна та спеціальна дисципліна, дотримання яких забезпечується зовнішніми санкціями та примусовими заходами. Загальнообов'язкова дисципліна потрібна для нормального існування суспільства та держави, а також для функціонування соціальних організацій та інститутів. Спеціальна дисципліна обов'язкова лише для членів певних організацій. До спеціальних видів дисципліни вчений відносить: трудову, партійну, навчальну [99, с. 253]. О. Ю. Чапала в поняття «дисципліна» включає зв'язки між людьми у процесі сумісної праці, з одного боку, а з іншого – підпорядкування усіх працюючих порядку праці, дотримання ними встановлених правил поведінки під час трудового процесу [448, с. 174]. Очевидно, що забезпечити певний порядок поведінки людей у процесі праці можна шляхом чіткої регламентації обов'язків кожного працівника, кожної сторони трудового договору.

Важливість дотримання дисципліни працівниками правоохоронних органів зумовлюється й тим, що кожен правоохоронець є державним службовцем, але своїм правовим станом він суттєво відрізняється від службовців інших установ та організацій.

Олександр Музичук зазначає, що службова дисципліна в правоохоронних органах визначається, як комплекс заходів, що досягається створенням та дотриманням належних умов проходження служби особами рядового та начальницького складу, набуттям ними високого рівня професіоналізму та забезпеченням об'єктивності під час

проходження служби [Олександр Музичук. Характеристика сучасного стану контролю].

Ця відмінність державних службовців та співробітників правоохоронних органів диктує особливості дисципліни та дисциплінарну відповідальність, яка виникає під час виконання ними покладених на них службових обов'язків. Особливості правового стану є наслідком специфіки трудової діяльності, яка зосереджена на охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю, що є неможливим без дотримання суворої дисципліни, системи підкорення, виконання наказів. Отже, поняття «дисципліна» широке за змістом і велике за обсягом. Будь-який порядок у суспільстві чи будь-якому підприємстві, в установі, організації забезпечується за її допомогою. Загальне поняття дисципліни охоплює багато інших понять, які відображають той чи інший різновид дисципліни. М. І. Ануфрієв, В. С. Венедиктов, О. В. Негодченко, В. О. Соколов, В. К. Шкарупа, В. І. Щербина визначають дисципліну як встановлену в державних органах для окремої категорії (державних службовців) дисципліну праці, яка полягає в дотриманні загальних і спеціальних обов'язків, прав, а також заборон і обмежень, встановлених Конституцією і законодавством України, статутами, положеннями, нормативними актами міністерств і відомств, контрактами, наказами керівників, що видаються у межах їх повноважень [10, с. 10].

Таким чином, дисципліна відображає загальний принцип ставлення правоохоронців до своїх службових обов'язків, повноважень, функцій, ступінь виконання юридичних розпоряджень у рамках її вимог та має загальнообов'язковий характер не тільки тому, що ці вимоги є встановленими державою правилами поведінки, але й у зв'язку з об'єктивною потребою забезпечення власної безпеки у професійній діяльності правоохоронних органів.

У контексті розгляду умов підвищення безпеки правоохоронних органів у їх професійній діяльності особливу актуальність набирає проблематика щодо службової дисципліни у діяльності їх працівників. Відносно правової природи службової дисципліни існують різні погляди. В одному випадку її не розмежовують з державною дисципліною, у іншому – розглядають як самостійний вид державної дисципліни [157, с. 81]. Вирішення цього питання значною мірою залежить від правової природи установи, у межах якої здійснюється службова дисципліна. Не відкидаючи певного впливу державних чинників на будь-який легальний дисциплінарний режим, є підстави вважати, що службова дисципліна стає самостійною часткою державної при наявності державно-службових відносин. У разі її розгляду у сфері правоохоронних органів – вона безумовно має державну правову природу [157, с. 83].

Сутність службової дисципліни у сфері підвищення умов безпеки професійної діяльності правоохоронних органів може бути з'ясована лише на основі визнання її комплексного характеру: як сукупності правових розпоряджень, що встановлюють службові права й обов'язки працівників правоохоронних органів; як фактичне поведіння правоохоронців при виконанні ними службових повноважень.

Таким чином, службову дисципліну в діяльності правоохоронних органів необхідно розглядати в об'єктивному і суб'єктивному аспектах. Перший полягає в розумінні службової дисципліни як установленого правовими нормами порядку здійснення працівниками функціональних обов'язків і прав, а також застосування до них заходів заохочення за зразкове виконання, притягнення до відповідальності за винне невиконання обов'язків. У суб'єктивному розумінні службова дисципліна виражається у фактичній поведінці працівників при виконанні ними службових функцій і полягає в оцінці рівня дотримання приписів, встановлених у нормах права при їхньому здійсненні. Іншими словами,

службова дисципліна працівників правоохоронних органів у суб'єктивному розумінні виражається у відповідності чи невідповідності їхньої поведінки встановленим вимогам. Стає очевидним, що розуміння дисципліни саме як комплексного явища та неухильне її дотримання є запорукою безпечної професійної діяльності правоохоронних органів.

Від рівня дотримання законності та дисципліни безпосередньо залежить якість функціонування системи правоохоронних органів України щодо захисту, охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин; надійність, сталість й ефективність безпеки діяльності самих працівників цих органів, служб та підрозділів. Законність і дисципліна – це такі властивості функціонування правоохоронних органів, які визначають ефективність їх діяльності, належне виконання покладених на них завдань і функцій. Крім того, від працівника правоохоронних органів вимагається не тільки належним чином виконувати свої функціональні обов'язки, а й бути бездоганно чистим у моральному, етичному плані, що доходить навіть до особистого життя.

Історичною формою виразу професійних моральних відносин у сфері поліцейської діяльності була суспільна думка представників цієї соціальної групи, а також зафіксовані норми поведінки, які знайшли певну зовнішню форму своєї об'єктивації у вигляді єдиних кодексів.

І в минулому, і сьогодні у практиці різних держав відомі приклади закріплення етичних правил поведінки поліцейських як у вигляді корпоративних норм, так і у вигляді правових. А при їх недодержанні, навіть якщо вони корпоративні, за певних обставин можливе настання юридичних наслідків.

Етичні норми є базовими детермінантами соціальної поведінки людини, які проявляються в усьому розмаїтті конкретних поведінкових актів, що лише частково відображаються нормами права. За останні десятиліття на заході усвідомлена першочергова роль у державному

управлінні культурних чинників, формування нової культури державної служби. Так, плани реформи державної служби, здійснювані в Канаді, на 70 % складаються із заходів, спрямованих на покращання культури взаємовідносин і психологічної атмосфери державних установ. Основним напрямом удосконалення культури державної служби стала її етизація, тобто підвищення уваги до морально-етичних аспектів поведінки державних службовців. Вважається, що без етичного компонента будь-які адміністративні реформи мають мало шансів на успіх. Відповідно значна увага приділяється цим питанням і сучасною зарубіжною юридичною наукою.

Оскільки морально-етична сфера діяльності державних службовців є досить складною, вона потребує комплексного вивчення і використання знань різних галузей науки.

Поліцейська етика (із грецької: *ethos* – звичка, звичай) – вид професійної етики, що забезпечує моральний характер взаємовідносин між людьми, що витікають із професійної діяльності поліції. Поліцейську етику можна розглядати як вид професійної моралі, що проявляється у вигляді особливостей етичних відносин, а також у формі норм, приписів, оцінюванні поведінки представників поліцейської професії, об'єктом діяльності яких є або окрема особа, або цілі соціальні групи.

Правоохоронець, який потрапив в адміністративне середовище, повинен усвідомити, що державна служба вимагає від нього величезної самовіддачі. Від професіоналізму і не меншою мірою від рівня моральності правоохоронців багато в чому залежить не лише авторитет влади, ефективність реалізації стратегічних цілей, але й перш за все – безпека професійної діяльності правоохоронців. Проблеми моральності в правоохоронних органах актуалізуються й у зв'язку з необхідністю подолання негативного іміджу служби в правоохоронних органах, і з

потребами гармонізації відносин між правоохоронцями із громадянами, а також ефективної внутрішньої взаємодії.

На сьогодні у правовій науці визріла необхідність концептуальної розробки етики поведінки правоохоронця. Обґрунтовується така позиція дуже просто: як би не вдосконалювалось правове регулювання державної служби в правоохоронних органах, в його основі завжди будуть знаходитись імперативи поведінки, які засновані на загальнолюдських цінностях, високих моральних, етичних засадах людського суспільства.

Необхідність запровадження морально-етичного регулювання служби в правоохоронних органах зумовлена рядом обставин. По-перше, практично не можливо скласти вичерпний перелік приписів і заборон для правоохоронців лише на рівні правових регуляторів; по-друге, певні відносини об'єктивно не можуть регулюватися юридичними нормами, а впорядковуються загальносоціальними нормами, зокрема моральними; по-третє, етичні норми є базовими детермінантами соціальної поведінки людини, які проявляються у повному розмаїтті конкретних поведінкових актів, що лише частково відображаються нормами права.

Однією з важливих характеристик поліцейської етики є виконувани нею функції, зокрема такі, як сприяння успішному виконанню завдань своєї професії, сприяння погодженню інтересів суспільства і особи, зв'язок і успадкування прогресивних елементів професійних моральних цінностей, констатація і закріплення певного стану (рівня) розвитку загальносуспільної моралі [4, с. 249]. Незважаючи на це, серед працівників правоохоронних органів усе ж спостерігається зневажливе ставлення до вимог дисципліни і законності, що закономірно призводить до вчинення правопорушень та злочинів під час виконання ними посадово-функціональних обов'язків.

В. О. Самотієвичем, на базі Харківського національного університету внутрішніх справ, було проведено дослідження динаміки злочинів,

вчинених працівниками міліції. Як об'єкт дослідження, при цьому розглядаються суспільні відносини у сфері функціонування правоохоронних органів та протидії злочинності, одним з наслідків дисфункції яких є вчинення злочинів самими працівниками міліції. Предметом дослідження стала злочинність працівників підрозділів міліції у сфері професійної діяльності протягом 2000–2010 років. За поширеністю злочини та правопорушення у сфері службової діяльності працівників міліції розміщені таким чином: перевищення влади або службових повноважень (33,3 %), хабарництво (32,3 %), зловживання владою або службовими повноваженнями (17,2 %), службове підроблення (11,8 %), службова недбалість (5,4 %) [365, с. 680].

Основними суб'єктивними чинниками, що сприяли порушенню працівниками міліції дисципліни та законності, є: професійна неспроможність, недосвідченість, невідповідність; моральна розбещеність; хибна практика досягнення позитивних результатів будь-якими шляхами та методами; особиста недисциплінованість та необережність; несприятливі індивідуальні психологічні особливості; неналежний контроль з боку безпосередніх керівників. Усе це призводить до серйозних негативних наслідків, які відображаються на забезпеченні стабільності кадрів, формуванні професійного ядра, від якого багато в чому залежать кінцеві результати оперативно-службової діяльності.

Серед зовнішніх обставин вчинення злочинів працівниками міліції особливу увагу привертає їх перебування в окремих випадках у стані алкогольного сп'яніння, що призводить до втрати контролю над своїми діями, перетинання межі дозволеного та значно перебільшеного сприйняття своїх службових повноважень, розгортання уяви про наявність певного «іміунітету» та безмежної влади. У такому стані найчастіше відбувається перевищення влади та службових повноважень, пов'язане із «вибиванням» зізнання, та трапляються факти службової недбалості, які

виражені, наприклад, у втраті зброї чи втечі з-під варти охоронюваних осіб.

Аналіз правопорушень, учинених працівниками правоохоронних органів, вимагає нових підходів, постійного пошуку й аналізу причин та умов їх існування. Особливу увагу слід приділити систематизації неправомірних дій правоохоронців. З-поміж найважливіших класифікацій слід виділити такі: за ступенем суспільної небезпечності (проступки, злочини); за суб'єктами (дії індивідуальні, колективні); за об'єктами (порушення прав і свобод в адміністративно-юрисдикційній діяльності, злочини проти громадської безпеки та громадського порядку, злочини проти особистості); за галузями права (карні, адміністративні, трудові й ін.); за формою провини (навмисні, необережні); за мотивами (корисливі тощо). Як слушно вважає А. П. Сахно, детальна класифікація правопорушень дозволить диференційовано підійти до їх аналізу, «повніше осмислити юридичне значення кожного різновиду правопорушень» [370, с. 71–77].

У відомих нормативних актах з питань дисципліни та законності визначено основні причини й умови, які сприяють порушенню особовим складом правоохоронних органів вимог дисципліни та законності. Це, зокрема: незадовільна організація праці в підрозділах; низька оперативна обізнаність підрозділів внутрішньої безпеки про діяльність і поведінку працівників правоохоронних органів на службі та в побуті, коло їх оточення, інтереси, матеріальний стан тощо; неналежна перевірка та реагування на наявну негативну інформацію відносно працівників правоохоронних органів; неякісне вивчення кандидатів на службу, ігнорування вимог наказів керівних апаратів, якими регламентований порядок організації перевірки та збору інформації щодо їх морально-ділових якостей та психофізіологічних особливостей; відсутність контролю безпосередніх керівників за поведінкою підлеглих, їх необізнаність про

умови життя та потреби особового складу; невчасне та формальне проведення атестацій і спеціальних перевірок особового складу; неналежне виконання рішень колегії, вимог наказів та вказівок з питань зміцнення дисципліни й законності в діяльності правоохоронних органів [370]. На додаток до наведених, однією з причин порушення дисципліни та законності в правоохоронних органах є також різне, а іноді протилежне трактування сутності дисципліни та законності в нормативних актах, значне звуження або, навпаки, розширення змісту цих категорій. На думку І. П. Голосніченка, «прогалини в адміністративно-процесуальному праві, різночитання окремих його норм унеможливають застосувати на практиці ту чи іншу норму матеріального адміністративно-деліктного права» [1, с. 73]. Ясність закону сприяє зміцненню законності, упровадженню чітких юридичних вимог в усі сфери суспільного життя. Незрозумілий закон не дає певного уявлення про права і обов'язки громадян, веде до непотрібної витрати сил і часу на тлумачення і запити, до невизначеності в юридичній діяльності, до непорозумінь і помилок. Кожен нормативно-правовий акт повинен відповідати і бути підпорядкованим певним логічним законам.

Суттєвим недоліком в управлінні системою правоохоронних органів є надмірність, перебільшений обсяг відомчої нормативно-правової бази, а також некодифікованість і несистематизованість значної більшості відомчого матеріалу. Так, на нашу думку, до важливого висновку приходять В. І. Шакун про те, що «слід започаткувати в державі кримінально-логічну експертизу всіх законодавчих актів» [1, с. 45], що має не лише теоретичне, але й важливе практичне значення. За твердженням науковців, процедура підготовки та «прийняття нормативно-правових актів, формальність, розмитість механізму контролю за законотворчою діяльністю ведуть до порушень законності даних актів».

Таким чином, можна помітити, що стан виконання правоохоронцями вимог дисципліни та законності прямо залежить від цілого ряду чинників. У той же час дисципліна зобов'язує кожного працівника додержуватись законодавства, виконувати вимоги Присяги, статутів, законних наказів начальників; у службовій діяльності бути чесною, вільною від різних упереджень людиною; сумлінно нести службу; переносити всі труднощі, пов'язані зі службою; додержуватись норм професійної етики, не вчиняти дій, що можуть поставити під сумнів професійну придатність працівника; поважати людську гідність; всебічно сприяти начальникам у зміцненні дисципліни; з гідністю та честю поводитись поза службою, бути прикладом у додержанні громадського порядку. Очевидно, що дисципліна багато в чому залежить від морально-ділових якостей працівника, його виховання, ставлення до праці, самого себе. Та беззаперечним є той факт, що на дисциплінованість впливають професійні та ділові якості працівника. Чим вища культура праці, тим вища, при рівних вищих умовах, готовність виконати поставлені завдання в будь-яких умовах і обставинах. Добре організована праця впливає на моральну атмосферу колективу, розвиток соціальної та естетичної культури, а найголовніше – сприяє організованості та дисципліні особового складу.

У питаннях контролю за станом дисципліни та законності в правоохоронних органах велике значення набуває функціонування служб внутрішньої безпеки у відповідних правоохоронних структурах. Так, до основних функцій служб внутрішньої безпеки належать: забезпечення виконання актів та доручень Президента України, Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, вимог, визначених законами України, нормативно-правовими актами, організація роботи структурного підрозділу; складання плану роботи структурного підрозділу та контроль за виконанням; участь у заходах щодо підвищення кваліфікації працівників структурних підрозділів; організація професійного навчання працівників.

Служби внутрішньої безпеки посідають керівну роль у забезпеченні дотримання працівниками структурного підрозділу: виконавської дисципліни; ведення діловодства, правил внутрішнього розпорядку та режиму роботи; вимог нормативно-правових актів з охорони праці; правил пожежної безпеки; розгляду скарг на дії працівників структурного підрозділу; оцінки результатів роботи, ділових якостей працівників при виконанні покладених завдань; внесення пропозицій керівництву щодо удосконалення роботи структурного підрозділу, організаційної структури та зміцнення кадрового потенціалу; внесення пропозицій щодо вжиття заходів до порушників виконавської, трудової дисципліни [306]. Крім того, основними завданнями, що покладаються на служби внутрішньої безпеки в правоохоронних органах, є попередження та виявлення серед працівників правоохоронних органів посадових та інших тяжких злочинів, корупційних діянь, розголошення службової таємниці, втрати носіїв таємної інформації, зброї, боєприпасів; координація заходів щодо державного захисту правоохоронних органів та їх близьких родичів; виявлення серед особового складу осіб, які зраджують інтересам служби; протидія втягуванню працівників правоохоронних органів у протиправну діяльність; удосконалення правового забезпечення з питань внутрішньої безпеки в правоохоронних органах [290]. Таким чином, діяльність служб внутрішньої безпеки нерозривно пов'язана із забезпеченням безпечної діяльності правоохоронного органу. У цьому напрямі можна виділити такі функції даних підрозділів: організація і координація заходів щодо захисту працівників правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них службових обов'язків, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно працівників їх близьких родичів, пов'язаних з їх службовою діяльністю; захист системи правоохоронних органів України, за якої забезпечується її стабільне функціонування.

Саме тому можна дійти висновку, що проблема вдосконалення діяльності підрозділів внутрішньої безпеки у правоохоронних органах, пошуку нових форм профілактики правопорушень та попередження злочинних проявів в органах правопорядку набуває особливої актуальності.

На підставі викладеного можна навести такі способи вдосконалення роботи служб внутрішньої безпеки в правоохоронних органах: поліпшення психологічного відбору кандидатів на службу, розробка професіограм і більш докладних характеристик особистості; удосконалення методик визначення профпридатності; удосконалення системи спецперевірок щодо кандидата на службу; регулярне проведення нарад з питань дотримання дисципліни працівниками структурних підрозділів; аналіз особистих справ осіб, які вчинили порушення дисципліни та законності; карт вивчення особистості працівників; аналіз матеріалів кримінальних справ, матеріалів судової практики, що дасть можливість вивчити причини і умови вчинення порушень дисципліни в системі правоохоронних органів України та надалі здійснювати їх профілактику.

Значна кількість порушень, що вчинюються працівниками правоохоронних органів, не пов'язані з незнанням правових норм. Тому в процесі забезпечення дисципліни та законності в правоохоронних органах не варто переоцінювати значущість тільки правових знань. Серед вимог забезпечення виховного процесу важливу роль відіграє особисте ставлення до моралі. Це не тільки повага, а й солідарність із суспільними нормами, прийняття їх як своїх внутрішніх переконань. Таким чином, для успішного виховного впливу в правоохоронних органах необхідна самодисципліна, що полягає у правомірній професійній поведінці, глибокому усвідомленні правомірних дій та їх виконанні відповідно до власних переконань. Усе, що не передбачено законом, визначається совістю, рівнем моральної культури кожного працівника. Тому закономірним є те, що дисциплінарні

вимоги, які є нормативними розпорядженнями, нічого не варті без певних рис особистості, на які вони спираються. Їх відсутність, деформація, негативний розвиток унеможливлюють дисципліновану поведінку [442].

Що ж впливає на поліпшення службової дисципліни серед працівників системи правоохоронних органів? На наш погляд, як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори. До об'єктивних слід віднести рівень культури, моральність членів суспільства в цілому і службовців зокрема, адміністративно-правову врегульованість, порядок заміщення посад в апараті управління, проходження служби та звільнення службовців державного апарату, чіткість визначення функціональних обов'язків на тій чи іншій посаді. До суб'єктивних – особисте ставлення працівника до своїх службових обов'язків, належний рівень професійної підготовки, психофізіологічні особливості особи тощо. Отже, рівень службової дисципліни безпосередньо залежить від культурного рівня правоохоронців, стану їх моральності, знання ними норм права.

Розглядаючи суб'єктивні фактори, що зумовлюють стан дисципліни, слід зазначити, що особисте ставлення працівника до виконання своїх службових обов'язків є найголовнішим. Від того, наскільки чітко, злагоджено працюють службовці, наскільки досконало виконують посадові обов'язки, залежить функціонування органу державної виконавчої влади в цілому. Проте інколи навіть за належного ставлення до своїх обов'язків службовець працює неефективно. Це відбувається тоді, коли вимоги за посадою вищі за його професійні можливості. Тому під час прийому на службу необхідно ретельно й глибоко вивчати суб'єктивні дані претендентів на посаду (аналізувати документи, що свідчать про рівень освіти, проводити тестування тощо), щоб безпомилково виявляти осіб, які здатні обіймати відповідні посади. Дисципліна в роботі також знижується, якщо рівень здібностей значно переважає ті вимоги, що висувуються до певної посади. У такому разі працівник може відчувати незадоволення від

того, що йому доводиться виконувати за посадою, претендуватиме на іншу, яка відповідала б рівню його професійної підготовки і здібностям. І як наслідок – психологічний стан такого службовця не сприяє належному виконанню посадових обов'язків.

Серед засобів, які забезпечують законність і службову дисципліну, важливе місце посідають методи переконання. При цьому слід використовувати не тільки моральні засоби впливу на свідомість і поведінку особи, а й уживати заходів для ліквідації причин, що зумовлюють порушення службової дисципліни. Відомо, що у правовій державі закон – це основа суспільства.

Профілактику порушень дисципліни серед працівників правоохоронних органів, безперечно, необхідно проводити з урахуванням суспільно-політичних процесів, що мають вплив на працівників. Не менш важливою формою є пропаганда результатів роботи кращих працівників, ознайомлення з їх досвідом роботи, аналіз того, як досягнуто ефективної діяльності, широка роз'яснювальна робота тощо.

Стан службової дисципліни значно залежить від виховної роботи в колективі, причому приклад зразкової поведінки мають показувати керівники. Принцип «працюй як я» повинен міцно вкоренитися у трудовому колективі.

Таким чином, дотримання дисципліни працівниками правоохоронних органів як умова підвищення безпеки їх професійної діяльності – це, насамперед, можливість і бажання свідомого дотримання вимог правових норм, норм моралі, розуміння всієї відповідальності, що лягає на працівника під час виконання своїх професійних обов'язків. Неадекватна мотивація, життєві цінності, що суперечать завданням службової діяльності (визначеним у відповідних нормативних документах), поєднані з владними повноваженнями і призводять до порушення як дисципліни, так і закону. Серед засобів забезпечення

службової дисципліни слід виділити такі: правове регулювання порядку заміщення посад та інших аспектів проходження служби; ужиття заходів для забезпечення бездоганного виконання службових обов'язків; застосування заходів контролю та нагляду за дотриманням законності й дисципліни працівником; дисциплінарна та інші види відповідальності за порушення, що вчиняються на службі. Важлива роль у зміцненні законності та службової дисципліни належить правовій культурі працівників правоохоронних органів, тому слід постійно дбати про її формування.

3.4.Професіоналізм працівників правоохоронних органів – засада забезпечення особистої безпеки

На умови безпечної діяльності правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників впливає додатково, крім загальних для діяльності більшості людей, ряд специфічних, вже суто професійних чинників. Як зазначалось у попередніх розділах, до них відносять значні фізичні та психічні навантаження, підвищену відповідальність та екстремальність діяльності, пов'язаної із затриманням злочинців, звільненням заручників, застосуванням зброї, забезпеченням правопорядку у випадках масових заходів, стихійних лих і надзвичайних ситуацій. У таких умовах професіоналізм та належна професійна підготовка працівників можуть бути визнані основним, домінуючим чинником забезпечення безпечної діяльності правоохоронних органів.

Усі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, організації, установи, незалежно від форм власності, громадські формування зацікавлені в тому, щоб їх правомочності здійснювалися, а інтереси представлялися професіоналами. Саме тому професіоналізм і компетентність визначені як принцип державної служби

[415, ст. 17–37]. Можна зазначити, що принцип професіоналізму – стрижневий, провідний принцип державної служби в правоохоронних органах. Дана теза повністю знайшла своє підтвердження в науковій літературі. Так, В. Д. Малков виділяє авторитет, компетентність і професіоналізм осіб рядового та начальницького складу серед критеріїв вдосконалення організації управління безпекою їх життєдіяльності [415, с. 124]. О. М. Бандурка і В. О. Соболев вказують, що розвиток системи управління безпекою життєдіяльності працівників органів, служб та підрозділів внутрішніх справ неможливий без поліпшення компетенції та професіоналізму особового складу [20, с. 291].

С. Г. Дирда підкреслює, що компетентність працівника державної структури передбачає досконале знання своєї справи, високий професіоналізм та відповідну посаді кваліфікацію [101, с. 23].

У науці управління існує безліч поглядів щодо поняття «професіоналізм», що дає змогу глибше поглянути на зв'язок даної категорії з безпекою правоохоронних органів та їх працівників.

Е. А. Подольська визначає професіоналізм як сукупність знань, умінь, навичок, що дозволяють виконувати відповідні професійні функції. Сюди вона відносить: належний обсяг знань та інтелектуальний рівень; досить тривалий термін навчання і підготовки; відповідність функцій, що виконуються, системі загальносоціальних цінностей; адекватну мотивацію, спрямовану на досягнення кінцевої мети; бажання служби людям; почуття корпоративної єдності [280, с. 43]. Д. М. Бахрах констатує, що принцип професіоналізму державної служби передбачає наступне: а) компетентність працівників, тобто знання ними справи, наявність необхідної освіти, стажу, навичок, системи підвищення кваліфікації; б) систематичне, регулярне виконання операцій, оформлення, вирішення справ, стабільність службових відносин; в) регулярне одержання оплати за

свою працю не нижче обумовлених розмірів; г) відповідальність за діяльність [23, с.105].

Е. Д. Клімов зауважує, що професіоналізм – це не закінчений етап людського життя, не певний результат, у якому зібраний «абсолютний» досвід того чи іншого суб'єкта. Професіоналізм, професійна культура не даються людині відразу, вони також не можуть бути отримані на практиці, з безпосереднього досвіду. Професіоналізм – результат проходження особою низки стадій, фаз, етапів [144, с. 418]. А. І. Годяк розглядає професіоналізм державних службовців як принцип державної служби. Професія є родом діяльності, занять людини, яка володіє комплексом спеціальних знань та практичних навичок, набутих у результаті поглибленої загальної та спеціальної підготовки, а також досвіду роботи. Професіоналізм являє собою глибоке і всебічне знання та володіння практичними навичками в певній сфері суспільно корисної діяльності. «Розглядуваний принцип полягає, по-перше, у тому, що державний службовець виконує посадові обов'язки на професійній основі, тобто виконує основну роботу, за яку отримує грошове забезпечення (посадовий оклад, заробітну плату). Оскільки державні посади державної служби поділяються за спеціалізаціями, то у державного посадовця для виконання обов'язків за державною посадою державної служби передбачається наявність однієї спеціалізації відповідної професійної освіти. Професіоналізм державного службовця покликаний забезпечити стабільність державної служби, якісне виконання функцій, постійну його готовність до складних завдань, можливість поліпшення своїх професійних якостей. Державний службовець має бути компетентним працівником, тобто якісно здійснювати свої повноваження. Принцип професіоналізму полягає в тому, що державний службовець є компетентним працівником, має певну кваліфікацію та виконує покладені на нього обов'язки на професійному рівні, за що отримує заробітну плату [70, с. 461–466].

О. Б. Лімонова доводить, що професіоналізм у державній службі – це, передусім, здатність державного службовця, колективу державних службовців визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ними завдань у межах нормативно визначених повноважень. Принцип професіоналізму полягає в тому, що державний службовець є компетентним працівником, має певну кваліфікацію та виконує покладені на нього обов'язки на професійному рівні, за що отримує заробітну плату [195, с. 198–201].

Більшість вітчизняних та зарубіжних дослідників визначають професіоналізм правоохоронців як сукупність знань, умінь, навичок, що дозволяють виконувати відповідні професійні функції. Сюди можна віднести: належний обсяг знань та інтелектуальний рівень; досить довгий термін навчання і підготовки; відповідність функцій, що виконуються, системі загальносоціальних цінностей; адекватну мотивацію, спрямовану на досягнення кінцевої мети; бажання служити людям, охороняти та захищати їх життя і власність; почуття корпоративної єдності. Формування професіонала високого рівня тривалий процес, на який впливає ряд чинників: рівень професійних знань і вмінь; ступінь виявлення необхідних ділових і особистих якостей; специфіка духовної структури особистості тощо [145, с. 399–403].

Необхідно врахувати також факт, що важливим іміджеутворюючим чинником правоохоронця є насамперед його моральна свідомість разом із професійним досвідом та професійною освітою. Але нині є чимало негативних впливів, що відбиваються на якості професіоналізму. Більше того, спричиняють дисгармонійність означених компонентів, які іноді суперечать один одному. Тому ми цілком упевнені, що переосмислення проблеми важливості моральної складової професіоналізму працівника міліції, консолідація зусиль для її відкритого обговорення, інтеграція досвіду

в напрямі формування стратегії і тактики створення морального кодексу українського правоохоронця – це крок на шляху до реалістичного погляду на себе [30, с. 11].

Варто зазначити, що неабияку роль відіграє процес здобуття освіти. Так, під час проведення порівняльних досліджень із європейськими державами ми бачимо, який ступінь відбору і підготовки здобуття освіти їхніх майбутніх правоохоронців.

До американських академій, де готують правоохоронців, великий конкурс – до 100 осіб на місце [156, с. 19].

Існує багато видів навчальних закладів, у яких навчаються майбутні правоохоронці США – від курсів федеральних маршалів до поліцейських академій.

Найвідомішим серед американських навчальних закладів, що надають первинну підготовку правоохоронцям, є Академія Федерального бюро розслідувань (FBI Academy), у якій проходять навчання нові агенти (New Agents), підвищують кваліфікацію працівники ФБР зі стажем та працівники поліції.

Вимоги до кандидатів, які прагнуть вступити до Академії ФБР, дуже жорсткі, засновані на комплексі перевірок, тестів, екзаменів і медичних аналізах, оскільки оперативно-слідчий працівник ФБР, який називається спеціальним агентом, має повноваження, що вимагають ретельної відповідальності за свої дії: право на носіння зброї, затримання злочинця, здійснення (за наявності судової санкції) арештів, обшуків та вилучень, електронного нагляду та прослуховування, проведення оперативних заходів та розробок, що не потребують санкції суду [85, с. 12–15].

Навчання спеціальних агентів триває 16 тижнів (645 годин інтенсивних занять) і здійснюється за спеціальною програмою у таких напрямках: теоретична підготовка (Academics), навчання користуванню вогнепальною зброєю (Firearms), фізична підготовка (Physical Training),

тактика захисту (Defensive Tactics), практичні вправи (Practical Exercises) [156, с. 20].

Відділ практичного застосування має дві спеціальні програми – Програму навчання правоохоронних органів безпеки та виживання (Law Enforcement Training for Safety and Survival Program – LETSS) та Програму тактичних дій у критичних ситуаціях на автотранспорті (Tactical Emergency Vehicle Operators Course Program – TEVOC).

Майбутні агенти на практиці вчать спостереженню за об'єктом, процедурам затримання і техніці тактичного виживання на вулицях міста, проходять через реальні навчальні ситуації (наприклад, пограбування банку, викрадення людей, напад на державного службовця).

Слушно зазначити, що схожий досвід навчання спостерігається в поліцейських академіях Грузії. Тут теоретичні заняття відбуваються протягом 2-х місяців, після чого курсантам призначають місячну практику в практичних підрозділах. Курсанту, який пройшов практику, призначається тримісячний випробувальний термін у стройовому підрозділі, після його проходження видається наказ про призначення на посаду. Претендентів, які не пройшли будь-який з етапів, відраховують.

У свою чергу, варто наголосити і дійти логічного висновку, що довіра до правоохоронних органів в Грузії – на високому рівні. Вдалося викорінити сприйняття правоохоронних служб як бюрократичної ланки і замінити на дієвий прозорий механізм. Складові такого успіху – чітке законодавство; гідне матеріальне та ресурсне забезпечення МВС; кадрова політика і політична воля [260, с. 12].

Таким чином, професіоналізм правоохоронця покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, стабільність державної служби, здатність до вирішення складних завдань та можливість і готовність до підвищення своєї кваліфікації.

Професіоналізм працівника правоохоронних органів виступає основною якісною категорією, визначає результативність і його кар'єру. Х. З. Босак свідчить, що професіоналізм – це вищий рівень психофізичних психічних і особистісних змін, що виникають у процесі довготривалого виконання службових обов'язків, забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень вирішення складних професійних завдань в особливих умовах. Даним положенням повністю підтверджується прямий зв'язок професіоналізму з убезпеченням діяльності правоохоронця, адже діяльність правоохоронних органів тісно пов'язана з реалізацією владних повноважень, з необхідністю застосовувати у визначених випадках заходи державного примусу. Влада, яка надана працівникам правоохоронних органів, покладає на них підвищену відповідальність за наслідки прийнятих ними рішень та здійснених дій. Відомо також, що правоохоронцям досить часто доводиться зазнавати різних форм протидії як окремих осіб, так і установ, організацій. Для успішного подолання такої протидії необхідно володіти здібністю діяти в екстремальних умовах, вмінням протистояти негативним впливам, твердою переконаністю у соціальній значимості обраної професії. Недостатня професійна підготовленість, недосвідченість за статистикою трагічних випадків є домінуючою. Вона призводить до того, що під час виконання службових обов'язків працівники, внаслідок відсутності або недостатньої розвиненості професійних знань, вмінь та навичок, не можуть забезпечити своєї особистої безпеки та безпеки своїх колег, близьких, оточення. Недосвідченість працівників призводить до підвищення вірогідності помилок, до переживання, невпевненості у своїх діях та можливостях, викликає стан тривоги. Постійне нервово напруження у зв'язку з цим стає причиною швидкого перевтомлення і це, у свою чергу, призводить до нових помилок.

Важливою характерною рисою професійної діяльності співробітника в системі правоохоронних органів є і те, що завдання та умови його вирішення часто видозмінюються. У реальному житті виникнення та зміна ситуацій, необхідність у подоланні багатьох об'єктивних і суб'єктивних труднощів і проблем є нормою професійної діяльності. Правоохоронцю необхідно всю свою діяльність спрямовувати на кінцевий результат [41,с.154–161]. Ця обставина зумовлює наявність також ряду особливих рис характеру: наполегливості і сильної волі для досягнення мети, активності, організованості, ініціативи в роботі, уміння за першими ознаками відчувати зміни обстановки, нове, гнучкості і оперативності. Велике значення мають фізіологічне загартування і фізична підготовка. Виконання ряду професійних специфічних і спеціальних функцій пов'язане зі значним моральним і фізичним навантаженням, небезпекою для здоров'я, його особистої безпеки, а іноді й самого життя.

Безперечно, багато цивільних галузей практичної діяльності також мають певні труднощі. І все-таки правоохоронна галузь і діяльність правоохоронців через велику її складність і динамічність, частоту і різку зміну оперативних, тактичних і стратегічних завдань вимагає від працівників виконувати їх у найскладніших умовах (а інколи і в екстремальних ситуаціях), у будь-який час доби і року, не рахуючись з часом, труднощами, позбавленнями і небезпеками. Робота вимагає від кожного фахівця правоохоронних органів (і тим більше керівника) особливо високих політичних, соціальних, інтелектуальних, професійних, морально-бойових, психологічних, фізіологічних і фізичних якостей.

Професіоналізм працівників органів внутрішніх справ – це насамперед високий рівень їх теоретично-практичної підготовки до виконання посадових функцій та завдань. Ю.І. Осіпов, наприклад, вбачає сутність професіоналізму правоохоронців у наявності необхідних для професійної діяльності знань, умінь та навичок [264, с. 42].

А. М. Гумін вбачає професіоналізм працівників міліції в наявності наступних факторів: засвоєної теоретичної бази спеціальних знань; професійної культури; фізичних можливостей; основних, надійно закріплених навичок практичної діяльності, достойного авторитета серед населення [87, с. 261]. В. Л. Лапшина виходить з того, що професіоналізм – це не лише високий рівень знань, умінь та результатів дій людини в галузі професійної діяльності, але й певна система організації свідомості [189, с. 61].

Аналізуючи трактування, необхідно врахувати також і той факт, що професіоналізм розглядається як особистісна ціннісна характеристика свідомості, як система особистісних цінностей індивіда, завдяки яким він реалізує свої професійні знання й уміння. А також системою організації свідомості завжди були моральність і мораль як частина світогляду людини й особистісних регуляторів індивідуальної поведінки.

Безперечно, для ефективної реалізації особами рядового та начальницького складу своїх правоохоронно-правозабезпечуючих повноважень їм потрібні і знання, уміння та навички, і професійна культура, належний стан свідомості, і система професійно-ділових, комунікативних та особистісних якостей.

Таким чином, можна зазначити, що професіоналізм у діяльності працівників правоохоронних органів повинен визначатись наступними критеріями: високим кваліфікаційним рівнем; високою продуктивністю; оптимальною інтенсивністю і напруженістю; високою точністю і надійністю; високою організованістю; низькою опосередкованістю, тобто малою залежністю від зовнішніх факторів; швидким аналізом проблеми, визначенням оптимального шляху її вирішення; високою стабільністю, продуктивністю. Професіоналізм у діяльності працівника правоохоронних органів також припускає вміння якісно виконувати весь комплекс професійних робіт, виявляти й усувати недоліки навіть тоді, коли це не

входить у його функціональні обов'язки. Одночасно з цим професіоналізм – об'єктивна сторона діяльності правоохоронця, бо вона пов'язана з потребою удосконалювати саме суспільство, сприяти поліпшенню організації праці, поліпшенню її культури, а відповідно, професіонал у цілому сприяє суспільному прогресу, сприяє руху суспільства вперед, поряд з цим він забезпечує більш високу продуктивність праці. Крім того, професіонал завжди може запропонувати чи поліпшити умови праці, раціоналізувати своє місце роботи. Як правило, професіонал дисциплінований, відповідально ставиться до справи, показуючи приклад сумлінності, чесності, порядності. Професіоналізм працівників правоохоронних органів – це принцип організації та функціонування державної служби в даних органах, службах та підрозділах. Це не лише одна з основних вимог, яка визначає формування та практичну діяльність правоохоронців, але й необхідна правова умова, без виконання якої неможливе отримання гарантії на безпечну професійну діяльність.

Дослідження проблеми професіоналізму в діяльності правоохоронних органів виявило, що вона напрямку залежить від потреби правоохоронної системи у кваліфікованих кадрах. Адже професіоналізм – якість, що залежить не лише від досвіду, а й від постійного формування якостей, які визначають професійну здатність працівника якісно виконувати свої службові обов'язки. Найбільш поширеним видом професійної освіти правоохоронців є заняття в системі службової підготовки і короткострокові курси підвищення кваліфікації. Однак, як свідчить статистика, майже половина опитаних нами працівників ніколи не були на курсах підвищення кваліфікації. При цьому майже половина респондентів (47,6 %) відчуває потребу в підвищенні своєї кваліфікації, а близько третини – у професійній перепідготовці (29,4 %). Наявність лише однієї спеціальної освіти, на думку респондентів, суттєво обмежує виконання професійних функцій, знижує якість служби (додаток).

По-різному мету професійної підготовки відтворено у загальнодержавних нормативних актах. Так, у Концепції професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації незайнятого населення зазначено, що основною метою професійної підготовки незайнятих громадян є сприяння їм у працевлаштуванні шляхом отримання професії (спеціальності) або вдосконалення кваліфікації та підвищення за рахунок цього рівня їх конкурентоспроможності на ринку праці [327]. У Концепції оптимізації підготовки кадрів та організації надання освітніх послуг у навчальних закладах Міноборони, інших центральних органах виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями і правоохоронними органами, зазначено, що метою оптимізації існуючої системи підготовки фахівців є підвищення їх професійного рівня, раціональне використання коштів державного бюджету, що виділяються для такої підготовки, та приведення її кількісних і якісних показників відповідно до завдань, структури і чисельності Збройних сил, інших військових формувань і правоохоронних органів [321]. У Положенні про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців метою такої підготовки називається забезпечення потреб центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів і організацій, на які поширюється чинність Закону України «Про державну службу», у працівників з високим рівнем професіоналізму та культури, які здатні компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, втілювати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам.

Аналіз наукових поглядів та визначень, в яких виражається сутність професійної підготовки, дає змогу сформулювати визначення професіоналізму працівників правоохоронних органів як сукупності теоретичних знань та навичок, практичного досвіду, що можуть ефективно використовуватися у професійній діяльності працівниками

правоохоронних органів та гарантувати безпеку такої діяльності. Професійна підготовка працівників правоохоронних органів неодмінно повинна включати в себе оволодіння загальними та спеціальними знаннями, вміннями та навичками; формування, розвиток і корекцію професійно важливих якостей особистості та профілактику професійних деформацій; формування та підтримання оптимальної професійної мотивації.

Система професійної підготовки працівників правоохоронних органів має ґрунтуватися на наступних принципах: безперервності професійної підготовки, тобто можливості навчання під час усієї професійної діяльності; обов'язковості професійної підготовки, тобто вважати підвищення професійних знань, умінь та навичок одним із обов'язків правоохоронних органів; обґрунтованості потреби правоохоронної системи у працівниках тієї чи іншої кваліфікації, тобто проведення попередньої наукової експертизи плинності кадрів за певними категоріями посад, визначення завантаження та штатної чисельності за окремими професіями в правоохоронних органах, аналіз потреби практики у фахівців певних спеціальностей та освітньо-кваліфікаційних рівнів; комплексності і системності професійної підготовки, тобто під час її організації мають використовуватись оптимальні види, форми і методи професійного навчання; диференціації підготовки залежно від наявних знань, умінь та навичок, тобто формування груп для навчання у системі професійної підготовки залежно від наявності базових знань; правового та соціального захисту правоохоронців під час професійної підготовки, зокрема поширення на них усіх гарантій, забезпечення необхідними фінансовими та матеріальними ресурсами [321].

Звернувшись до Настанови з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, можна виділити наступні структурні елементи професійної підготовки

правоохоронних органів: початкова підготовка; післядипломна освіта; службова підготовка; самостійна підготовка. Вбачається доцільним доповнити до наведеного такі елементи, як: навчання у вищих навчальних закладах системи правоохоронних органів, що несуть основне навантаження на формування професіоналізму правоохоронців; стажування та практика.

Розглядаючи систему відомчої освіти в правоохоронних органах, треба зауважити, що вона становить органічну складову національної системи освіти України з притаманними їй специфічними властивостями. Специфіка відомчої освіти правоохоронної системи полягає у безпосередньому впливі на неї замовників – підрозділів правоохоронного апарату. Саме тому необхідно чітко усвідомлювати, що, на відміну від орієнтації на підготовку фахівців широкого профілю, освіта у навчальних закладах системи правоохоронних органів, спрямована, передусім, на якісне кадрове забезпечення конкретних напрямів правоохоронної діяльності. Таким чином, основне завдання відомчих навчальних закладів – підготовка висококваліфікованих фахівців відповідно до напрямів правоохоронної діяльності.

Процес теоретично-практичної професійної підготовки працівників правоохоронних органів містить і таку складову, як навчання працівників безпеці діяльності під час службово-трудової діяльності в сфері захисту, охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Н. П. Матюхіна пише з цього приводу: «Найбільш дієвим шляхом скорочення небезпечних дій вважається навчання. Виходячи з того, що навчання певною мірою здатне замінити досвід, то навчання безпеки може також скоротити трагічні випадки. Таке навчання є особливо корисним для нових службовців, яких потрібно інструктувати щодо безпечних дій та процедур, попереджати про потенційні небезпеки та розвивати їх схильність до безпеки. Разом з тим помилковою є думка, яка,

на жаль, знаходить своє втілення і на практиці, що навчання безпеки важливе тільки на початку професійної діяльності. Це не так. Процес цей повинен мати послідовний, систематичний характер і реалізовуватися протягом усього періоду трудової діяльності працівника» [209, с. 69].

Отже, головна мета організації навчання безпеки – привчання працівників до виконання норм та правил безпечної поведінки під час виконання професійних обов'язків, вироблення та закріплення необхідних знань, умінь та навичок. Коли інша безпечна дія перетворюється у звичку діяти безпечно і набуває властивостей автоматичного виконання, можна вважати, що у процесі навчання досягнуто певного результату. Чим більшу кількість безпечних дій вдається зробити автоматичними, тим більше часу у працівників залишається для оцінки ситуації, прийняття правильного рішення, що, у свою чергу, може зберегти йому здоров'я або навіть життя. Як вказує А. В. Буданов, працівник, який володіє стратегією, тактикою та прийомами забезпечення професійної безпеки, не лише «сам може успішно вийти з ризикової ситуації, але й не підвищує ступінь ризику для своїх колег та підпорядкованих особистим невмінням забезпечувати безпеку собі та іншим. Інакше кажучи, підготовлений у цьому відношенні працівник, особливо керівник, здатний забезпечити більш високий рівень соціально-психологічної та фізичної захищеності своїх колег [42, с. 17]».

Актуальним питанням у формуванні професіоналізму працівників правоохоронних органів постає підтримання в процесі професійної діяльності належного рівня професійних знань, навичок та вмінь. Дійсно, теоретичні знання мають тенденцію до застарівання. Належний рівень практичних навичок та вмінь (що стосуються, перш за все, фізичної, вогневої підготовки, тактики дій особового складу в типових і екстремальних умовах тощо) потребує постійного тренування та вдосконалення. Саме тому постає необхідність в організації безперервної системи професійної підготовки особового складу. Для цього в системі

професійної підготовки передбачені і підвищення кваліфікації, і перепідготовка, і стажування. Велике значення має і самостійна підготовка. Але особливе місце в системі професійної підготовки особового складу займає службова підготовка. Згідно з п. 6.1 Настанови з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України службова підготовка – це вид навчання, який охоплює систему підвищення професіоналізму працівників органів внутрішніх справ шляхом удосконалення спеціальних навичок з метою успішного виконання оперативно-службових завдань і функціональних обов’язків [240]. У зазначеній Настанові досить детально регламентований процес службової підготовки працівників міліції, який включає в себе: функціональну підготовку; тактику дій особового складу в типових і екстремальних ситуаціях (навчання з цього напрямку службової підготовки повинно нести тільки практичну спрямованість і розраховано на набуття стійких навичок з тактики дій персоналу як у звичайних умовах, так і в критичних ситуаціях); вогневу підготовку; фізичну підготовку; психологічну підготовку; загально-профільну (медична підготовка, засоби зв’язку і спеціальної техніки, цивільна оборона) підготовку.

Проте одним тільки нормативним та методичним забезпеченням неможливо досягти належного рівня професіоналізму серед працівників правоохоронних органів. Забезпечити оптимальний рівень безпеки серед працівників правоохоронних органів можливо лише через радикальну зміну психології як керівників, так і усього особового складу у відношенні до професійної підготовки кадрів, формування у працівників самодисципліни, постійної готовності і вмінь діяти в різних ситуаціях.

Таким чином, як висновок можемо зазначити, що окрім професійних знань, умінь, навичок, великого значення при аналізі ступеня професіоналізму правоохоронця набувають суто ділові якості, наприклад, організаторські здібності, тобто вміння ефективно налагоджувати свою

роботу та роботу колег і підлеглих. Вагомою складовою організаторських здібностей є особливе мислення, яке передбачає приведення у відповідність вирішення професійних задач з увагою до людини.

Важливими діловими якостями професіонала-правоохоронця є також самостійність та нестандартність рішень, цілеспрямованість, ініціативність, енергійність, здатність до виправданого ризику, здатність співчувати іншій людині; доброзичливість; чутливість; безкорисливість; терпимість; полегкість щодо різних нестандартних проявів поведінки, зовнішнього вигляду і способу мислення будь-якої людини; принципова вимогливість до себе та інших; переконаність у необхідності служіння народу в цілому, а не окремим його прошаркам; творчий склад розуму; здібність прораховувати варіанти можливих наслідків дій людей, їх протистоянь, чи, навпаки, об'єднань [299, с. 183]. До того ж зазначимо, що така діяльність потребує великого самовладання, здатності не виходити з себе в найскрутніших ситуаціях, співвідносити свою поведінку, спрямовану на інших людей, з суспільними моральними та правовими нормами. Професіонал – це, перш за все, той, хто дотримується нормативних приписів, приймає заходи для забезпечення безпеки професійної діяльності не лише щодо своєї особи, але й своїх колег, інших учасників суспільних відносин. Така позиція є запорукою безпечної діяльності працівників правоохоронних органів.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ III

1. Вирішення проблем безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх співробітників, перш за все, досягається шляхом поєднання

організаційно-управлінських та нормативно-правових заходів і засобів. Таку позицію можна пояснити тим, що закріплених у вітчизняному законодавстві прав та свобод співробітників правоохоронних органів і навіть гарантій їх реалізації недостатньо, без чітко діючого механізму реалізації, тобто процесу забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх співробітників.

2. Вирішення питань безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх співробітників в процесі діяльності об'єктивно вимагає специфічного, чітко працюючого механізму організаційно-правового забезпечення такого права, здатного здійснювати ефективний вплив на об'єкт своєї діяльності. В цьому аспекті важливу роль відіграє група організаційно-управлінських та нормативно-правових заходів, від яких значною мірою залежить ефективність вирішення проблем безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх співробітників, покликаної забезпечити охорону й захист прав, свобод та законних інтересів даних учасників суспільних відносин.

3. Профілактику порушень дисципліни серед працівників правоохоронних органів, на нашу думку, безперечно, необхідно проводити з урахуванням суспільно-політичних процесів, що мають вплив на працівників. Не менш важливою формою є пропаганда результатів роботи кращих працівників, ознайомлення з їх досвідом роботи, аналіз того, як досягнуто ефективної діяльності, широка роз'яснювальна робота тощо.

4. Вважаємо за необхідне врахування факту, що професіоналізм розглядається як особистісна ціннісна характеристика свідомості, як система особистісних цінностей індивіда, завдяки яким він реалізує свої професійні знання й уміння. А також системою організації свідомості завжди були моральність і мораль як частина світогляду людини й особистісних регуляторів індивідуальної поведінки.

5. Керуючись закордонним досвідом, серед засобів забезпечення службової дисципліни, як приклад, слід виділити такі основні засоби: правове регулювання порядку заміщення посад та інших аспектів проходження служби; ужиття заходів для забезпечення бездоганного виконання службових обов'язків; застосування заходів контролю та нагляду за додержанням законності й дисципліни працівником; дисциплінарна та інші види відповідальності за порушення, що вчиняються на службі. Також, на менш важливу роль у зміцненні законності та службової дисципліни належить правовій культурі працівників правоохоронних органів, тому слід постійно дбати про її формування.

РОЗДІЛ IV.

ЗАСОБИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЙ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

4.1. Соціальні засоби адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів

На рівні декларацій ні в кого не виникає сумніву, що неможливо побудувати правову соціально-орієнтовану державу, доводячи до економічного занепаду та порушуючи права працівників правоохоронних органів, які мають захищати права, свободи, законні інтереси та особисту безпеку громадян. Саме тому одним із стратегічних пріоритетів, який щороку проголошується державою, є вдосконалення соціального захисту працівників правоохоронних органів.

Відомо, що недостатність правової та соціальної захищеності в соціальній системі – в будь-якій організації чи суспільстві в цілому – викликає зростання тривожності, соціальної напруженості, порушення в ній рівноваги. Якщо соціальна і правова незахищеність набуває сталого характеру, то вона спричиняє в суспільстві зневіру і навіть цинізм, зростання соціальних патологій і, як наслідок, – негативно впливає на безпеку існування будь-якої соціальної групи. Це, безперечно, стосується й працівників правоохоронних органів. Саме тому проблема соціального захисту працівників правоохоронних органів не є новою. Досліджувалися, зокрема, такі проблеми, як сутність соціального захисту правоохоронців і членів їх сімей, структура системи соціального захисту [452, с. 100]. Увага зверталася також на специфічні організаційно-правові аспекти соціального захисту.

Анонімне опитування 3000 працівників міліції України, що було проведено науково-дослідною лабораторією соціальної та психологічної

роботи Харківського національного університету внутрішніх справ у березні–квітні 2007 року, показало, що в цілому 3,4% респондентів вважали, що права та основні свободи людей у нашій країні сьогодні повністю захищені, 22,9% – переважно захищені, 53,2% – захищені незначною мірою та 20,5% – повністю незахищені. На тлі загальної незахищеності прав і основних свобод людини в Україні правова та соціальна захищеність самих працівників міліції, на думку переважної їх більшості, ще гірша. Респондентів попросили порівняти захищеність прав і основних свобод міліціонера та пересічного громадянина України. На думку 77,8 % опитаних, права міліціонера в Україні менш захищені. Тільки 2,4 % дотримуються протилежної думки. Як показало опитування, переважна більшість працівників міліції відчуває себе соціально незахищеною. На запитання: «Чи відчуваєте ви себе соціально захищеним(ною)?» тільки 2,3% опитаних відповіли «так», 9,1% – «скоріше так, ніж ні», 38,8% – «скоріше ні, ніж так», 49,8% – «ні». Дивує те, що підвищення у спеціальному званні не додає працівникові міліції відчуття соціальної захищеності. Як показало опитування, найбільший відсоток тих, хто відчуває себе соціально незахищеним, серед працівників із спеціальним званням майор, підполковник і полковник (у цілому 90,6 % від загальної кількості працівників з таким спеціальним званням). Заради справедливості зазначимо, що найбільший відсоток тих, хто відчуває себе повністю соціально незахищеним, спостерігається серед працівників із спеціальним званням молодший лейтенант, лейтенант, старший лейтенант, капітан (52,3 %). Думки правоохоронців про те, що їх заробітна плата несправедлива і недостатня для підтримання нормального рівня життя їх сімей, дуже впливали на відчуття ними своєї незахищеності. Додатково значно впливав брак грошової компенсації за понаднормову працю та за роботу в нічний час. Найбільше підриває відчуття соціальної захищеності понаднормова тривалість робочого дня і робочого тижня, особливо у

випадку її невинуватеності службовою необхідністю. Також впливає неможливість відпочивати в дні державних свят, які є вихідними, а ще більше – ненадання додаткових вихідних за роботу у святкові дні [222,с.269].

На відчуття власної соціальної незахищеності потужно впливає визнання правоохоронцями того, що: 1) працівники не мають реальних можливостей для захисту своїх економічних і соціальних інтересів; 2) працівник у випадку хвороби не буде безплатно забезпечений доглядом, необхідним у його стані; 3) працівник міліції, який вийшов на пенсію, не відчуває себе соціально захищеним. Незадоволення якістю роботи відомчих закладів охорони здоров'я теж викликає у правоохоронців почуття соціальної незахищеності.

Отже ситуація, яка склалася в останні роки, свідчить, що порушення конституційних прав у частині соціального захисту працівників правоохоронних органів набуває системного характеру. Як наслідок, – у більшості працівників правоохоронних органів спектр мотивів, що спонукають до ефективної роботи, збузився винятково до примусової мотивації, що формується під дією страху та обов'язків, а не очікування можливих надбань та самореалізації як особистості. Всупереч деклараціям про роль правоохоронних органів у демократичній правовій державі, система правоохоронних органів перетворилась на каральний орган, який карає, у першу чергу, своїх працівників.

Таким чином, реалії існування соціального захисту в правоохоронних органах є одним із найбільш актуальних та дискусійних питань сучасного права соціального забезпечення і потребує особливої уваги. На сьогодні у законодавчих актах України дається визначення та перелік соціальних гарантій, якими мають право користуватися громадяни. Зокрема, у статті 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [310] дається визначення терміна «державні

соціальні гарантії», під якими розуміються мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» до основних державних соціальних гарантій включаються: мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат.

Відсутність же до сьогодні у вітчизняному законодавстві тлумачення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» породжує необхідність подальшої дискусії з приводу даної проблеми. Соціальний захист, на відміну від соціального забезпечення, передбачає гарантії щодо охорони праці, здоров'я, навколишнього середовища, оплати праці та інші заходи, необхідні для нормальної життєдіяльності людини й функціонування держави. Соціальне забезпечення порівняно із соціальним захистом є вузьчим поняттям і означає практику виплати пенсій, соціальної допомоги, соціального догляду.

Так, В.Ш. Шайхатдинов вважає, що поняття «соціальний захист» охоплює діяльність держави й органів місцевого самоврядування, громадських організацій, підприємств по створенню сприятливого для людини навколишнього середовища, охороні материнства і дитинства, наданню допомоги родині, охороні здоров'я громадян, професійній підготовці громадян, забезпеченню зайнятості населення, охороні праці, регулюванню заробітної плати і доходів населення, забезпеченню громадян житлом, матеріальному обслуговуванню і забезпеченню непрацездатних та інших нужденних у соціальній підтримці громадян.

Соціальний захист є практичною діяльністю щодо реалізації основних напрямів соціальної політики держави [452, с. 5].

Під соціальним захистом М. Д. Бойко розуміє безоплатне (без еквівалентне) або на пільгових умовах матеріальне забезпечення і обслуговування громадян, які цього потребують, у випадках, передбачених законодавством за рахунок соціального страхування та виплат із державного та місцевих бюджетів [37, с. 10].

На думку І. М. Сироти, термін «соціальний захист» належить до функцій держави та означає комплекс заходів матеріальної підтримки непрацевдатних, найменш захищених громадян [381, с. 10].

О. Г. Чутчева вказує, що соціальний захист, як самостійний правовий інститут, поєднує відособлену групу юридичних норм, що регулюють суспільні відносини, які характеризують прагнення суспільства відгородити своїх членів від загрози неможливості задоволення потреб, визнаних основними і важливими, з метою забезпечення стійкого розвитку усього суспільства [451, с. 16].

К.Ю. Мельник під соціальним захистом розуміє діяльність держави щодо встановлення та реалізації гарантій соціально-економічних і соціально-культурних прав, що спрямовано на забезпечення процесу формування та розвитку професійних якостей та задоволення матеріальних та моральних потреб громадян відповідно до соціально-правового статусу, який вони посідають у суспільстві [213, с. 98].

На нашу думку, соціальний захист це перш за все система законодавчих, економічних, соціальних і соціально-психологічних гарантій, що надає працевдатним – рівні умови для поліпшення свого добробуту за рахунок особистого трудового внеску; непрацевдатним і соціально-вразливим категоріям населення, насамперед дітям, молоді, що навчається, інвалідам, пенсіонерам, молодим, неповним та багатодітним сім'ям – переваги в користуванні суспільними фондами споживання, у

прямій матеріальній підтримці, зниженні податкового навантаження тощо. До даного визначення нам хотілося б доповнити, що до вразливої категорії населення однозначно слід віднести і працівників правоохоронних органів, адже саме виконання покладених на них обов'язків у сфері захисту прав, свобод та законних інтересів громадян певною мірою залежить від рівня захищеності їх самих.

Проаналізувавши даний ряд визначень, на нашу думку, під терміном «соціальний захист» слід розуміти систему цілеспрямованих заходів, передбачених спеціальними нормативно-правовими актами, які здійснюються державою (її окремими вповноваженими на те органами) з метою забезпечення обов'язкових мінімальних, але достатніх умов, що гарантуватимуть подальше гідне життя людини і громадянина. При цьому працездатному населенню мають надаватися відповідні умови для поліпшення свого добробуту за рахунок особистого трудового внеску, а непрацездатним та соціально-уразливим верствам працездатного населення – гарантії у користуванні суспільними благами, що існують в державі і передбачені Конституцією України.

У Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [346, ст. 1] знаходимо наступне визначення: соціальний захист військовослужбовців – діяльність (функція) держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі. Це право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, у старості, а також в інших випадках, передбачених законом. І хоча дане визначення має відношення лише до

певної категорії правоохоронних органів (військовослужбовців Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення, Державної спеціальної служби транспорту, які проходять військову службу на території України, і військовослужбовців зазначених вище військових формувань та правоохоронних органів – громадян України, які виконують військовий обов'язок за межами України, та членів їх сімей), що передбачені в Законі, ми вважаємо його досить повним і таким, що може застосовуватися до всіх правоохоронних структур України.

В той же час, соціальний захист правоохоронних органів деякі вчені визначають як систему правових, організаційних, матеріальних та фінансових заходів щодо забезпечення нормальних умов проходження служби правоохоронцями, забезпечення гідних умов існування працівників та членів їх родин, запобігання та захисту від несприятливих умов здійснення оперативно-службової діяльності [396, с. 72]. Але ми не можемо погодитися із визначенням цими авторами в системі соціального захисту правоохоронних органів тільки таких основних напрямів, як обов'язкове державне страхування працівників правоохоронних органів, особливий порядок призначення та виплати пенсій та особливий порядок призначення грошового забезпечення, оскільки такий перелік є явно неповним і не відповідає очікуванням самих працівників правоохоронних органів згідно з їхнім розумінням поняття та системи соціального захисту (про що свідчить, наприклад, наведений вище перелік найбільш гострих проблем у сфері соціального захисту, визначений безпосередньо правоохоронцями). Отже, на наш погляд, у системі соціального захисту правоохоронних органів можна визначити стільки напрямів, скільки існує напрямів реалізації соціально-економічних, соціально-культурних та особистих майнових прав працівників, причому деякі з них мають специфічні особливості, які окремо розглянуті в роботі.

Конституція України в ст. 3, відповідно до Загальної декларації прав і свобод людини, закріпила положення, згідно з яким людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Основний Закон містить як загальні гарантії здійснення прав людини, так і безпосередні гарантії здійснення права громадян на соціальний захист [167]. До статей, які безпосередньо стосуються соціального захисту, належать такі: право на соціальний захист громадян України, які перебувають на службі в Збройних силах України та інших військових та правоохоронних формуваннях, а також членів їхніх сімей (ст. 17); право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (ст. 46); право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг та житло (ст. 48); право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49). Таким чином, Конституція України є ключовою для розуміння змісту соціального захисту, і, будучи Основним Законом щодо забезпечення життєдіяльності держави і суспільства, поширює свою дію й на працівників правоохоронних органів, які входять до системи державних службовців та отримують заробітну плату (грошове утримання) із джерел державного бюджету.

У першому розділі ми торкнулися деяких проблем сучасного стану забезпечення соціального захисту правоохоронних органів як одного з елементів їх безпеки. Доцільно розглянути їх у більш глибокому аспекті.

Гарантії реалізації закріплених у Конституції України прав конкретизуються в чинному законодавстві та підзаконних нормативно-правових актах. Так, якщо у ст. 43 Конституції України проголошується право кожного на працю і наголошується на тому, що держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні

можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, то Кодекс законів про працю України визначає, що право громадян України на працю, включаючи право на вільний вибір професії, роду занять і роботи, забезпечується державою [150, ст. 2]. Та реалізація права на достатній життєвий рівень правоохоронців ускладнюється через ряд обмежень, пов'язаних із проходженням служби в правоохоронних структурах, зокрема, позбавлення працівників права виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики), позбавлення їх проголошеного ст. 42 Конституції України права на підприємницьку діяльність, а також через болісне для усіх працівників ліквідування та звуження встановлених для них чинним законодавством пільг та соціальних гарантій, яке систематично відбувається всупереч Конституції та чинних законів України, а також Мінської угоди між державами-учасниками СНД, укладеної за участі України 14 лютого 1992 року [425], яка передбачає недопустимість прийняття норм законодавства, які погіршують соціальне і правове забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей. Зазначимо, що наявність таких заборон і обмежень без одночасного забезпечення належного життєвого рівня працівників органів внутрішніх справ України штовхає їх на порушення закону у частині заборони займатися підприємницькою та іншою оплачуваною діяльністю, примушує самотійно шукати шляхів підвищення життєвого рівня свого та своїх сімей.

Заробітна плата зумовлює рівень задоволення різних потреб людини: потреби у безпеці та захищеності, майже всіх фізіологічних потреб, є основою для задоволення соціальних потреб, показником престижу і т. ін. Водночас, дійсно, за результатами досліджень західних фахівців, які вивчали механізм стимулювання професійної діяльності працівників правоохоронних органів, найбільш привабливим для них видом

стимулювання визначено саме грошове винагородження. Особливість полягає в тому, що матеріальне становище працівників правоохоронних органів не визначається лише розміром їхньої заробітної плати. Матеріально-економічний статус правоохоронців включає: грошове утримання; забезпечення речовим майном; продовольче забезпечення; матеріальну допомогу та премії; надання соціальних пільг. Розглянемо ці складові дещо детальніше.

Крім базових законів, що регулюють діяльність окремих правоохоронних органів, фінансове і матеріальне забезпечення працівників регламентується цілим рядом нормативно-правових актів, зокрема: Законом України «Про оплату праці» [333], Положенням про порядок комплектування, матеріально-технічного, військового, фінансового та соціального-побутового забезпечення спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України [295], Постановою КМУ № 426 «Про норми харчування військовослужбовців Збройних сил, інших військових формувань та осіб рядового, начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації», а також відповідними Указами Президента України, постановами Верховної Ради України, наказами та розпорядженнями.

Особливості грошового забезпечення і грошової допомоги правоохоронних органів, порівняно з працівниками та службовцями інших міністерств або галузей народного господарства, мають за мету забезпечення більшого соціального захисту працівників правоохоронних органів, що обумовлено специфікою служби в правоохоронних органах. Але ж чи досягається ця мета на сучасному етапі? На погляд автора, існуюче на цей час грошове утримання не тільки не сприяє досягненню означеної мети, але й веде до зниження зацікавленості працівників у результатах своєї праці, до перегляду ставлення до служби, що, зокрема,

проявляється або у звільненні з правоохоронних органів, або у пошуках і використанні незаконних шляхів для задоволення особистих потреб. Змінити ситуацію можливо, встановивши справедливий, відповідний трудовим затратам рівень оплати праці працівникам правоохоронних органів. Це стосується саме основного грошового утримання (посадовий оклад, оклад за спеціальним званням та відсоткова надбавка за вислугу років). Позитивним моментом є існування додаткових видів грошового утримання, але практика нарахування їх працівникам показує, що є багато шляхів невиплати цих доплат та надбавок, причому у межах чинного законодавства.

Проблема матеріального забезпечення правоохоронців пов'язана з фінансуванням потреб правоохоронних органів. Але, як уже зазначалося в минулих розділах роботи, державний бюджет не забезпечує 100-відсотково потреби правоохоронних органів, тому необхідно визначити альтернативні джерела фінансування їх діяльності. Як приклад, можна навести практику надання платних послуг працівниками правоохоронних органів, а щоб не допустити ущемлень конституційних прав громадян при наданні правоохоронцями платних послуг фізичним та юридичним особам, доцільно розробити нормативний документ, де були б закріплені усі види діяльності правоохоронних органів: ті, що здійснюються безкоштовно, з відшкодуванням затрат та ті, що здійснюються на комерційній основі [378,с.102–103]. Досить влучна класифікація таких послуг, на нашу думку, запропоновано О. Ю. Синявською. Так, безкоштовно правоохоронні органи (міліція) повинні здійснювати наступні дії: запобігання та припинення злочинів та адміністративних правопорушень; надання допомоги громадянам та юридичним особам, які постраждали від злочинів, правопорушень та нещасних випадків; реєстрація заяв та повідомлень про злочини та правопорушення; порушення кримінальних справ та проведення слідчих дій, проведення досудового слідства в кримінальних

справах, віднесених кримінально-процесуальним законодавством до компетенції правоохоронних органів ; виявлення та розкриття злочинів; забезпечення громадського порядку; забезпечення безпеки дорожнього руху.

З відшкодуванням технічних затрат, пов'язаних із наданням послуг (тобто плата стягується за технічний процес підготовки послуги, але правова сторона послуги, що надається, залишається безкоштовною) можуть здійснюватися: реєстрація та облік встановленого законом майна фізичних та юридичних осіб; видача дозволів та посвідчень; охорона згідно з договорами майна фізичних та юридичних осіб і т.д.

На комерційній основі може здійснюватися наступна діяльність: підтримання порядку при проведенні різних комерційних заходів; консультації і т.д. Можемо лише доповнити, що кожен із наведених видів діяльності можна доповнювати залежно від специфіки роботи того чи іншого правоохоронного органу.

Матеріальне становище, як соціальна гарантія, працівників правоохоронних органів також ускладнюється й через погіршення речового та продовольчого забезпечення їх працівників – останніми роками внаслідок недостатнього фінансування майнові служби правоохоронних органів не в змозі забезпечити персонал речовим майном згідно зі встановленими нормами. Речове майно видається не в повному обсязі, з порушенням встановлених термінів носіння, а останнім часом – за рахунок особистих коштів працівників [437], що, звісно, не може не позначитися на їхньому матеріальному стані.

Порядок продовольчого забезпечення працівників правоохоронних органів встановлюється Постановою КМУ № 426 та Положенням про порядок забезпечення продовольчими пайками військовослужбовців (крім строкової служби) військ внутрішньої і конвойної охорони, рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України [293], а також

іншими відомчими нормативними актами. Цими документами передбачалося два види продовольчого забезпечення правоохоронців: 1) утримання, яким забезпечуються ті працівники, які перебувають на повному державному забезпеченні, та 2) продовольчі пайки для працівників правоохоронних органів, які перебувають на посадах, а також для окремих категорій слухачів закладів освіти. Крім того, була передбачена заміна продовольчого забезпечення відповідною грошовою компенсацією, розміри якої повинні регулярно визначатися Кабінетом Міністрів України. Втім, як показують реалії життя, працівники правоохоронних органів, які перебувають на посадах, ні продовольчих пайків, ні грошової компенсації замість продовольчого забезпечення не отримують, а відповідна норма в Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» взагалі була виключена і хоча на підставі Рішення Конституційного Суду № 10-рп/2008 зміну було визнано неконституційною, поправок даний Закон так і не отримав.

Конституцією України прямо встановлено право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, і гарантується це право загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням. У статті 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права теж наполягають на визнанні за кожною людиною права на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування. Працівники правоохоронних органів України мають право на користування усіма заходами соціального захисту громадян, передбачених законодавством України, наприклад, пільгами, перевагами, гарантіями та компенсаціями, встановленими для громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської

катастрофи, для жінок, для учасників бойових дій та ветеранів війни та ін. Але деякі заходи соціального забезпечення працівників правоохоронних органів мають свої особливості. До таких заходів слід віднести: обов'язкове державне страхування; медичне обслуговування; пенсійне забезпечення. Держава передбачає соціальний захист не тільки працівника правоохоронних органів у разі настання страхової події, але й захист членів його сім'ї. Це й передбачені законодавством виплати, і збереження за сім'єю загиблого працівника права на одержання житлової площі, причому у позачерговому порядку, і деякі інші заходи передбачені чинними нормативно-правовими актами та, на жаль, обов'язковість їх виконання нічим не гарантується, що може звести зусилля законодавця в цьому напрямі нанівець.

Необхідно наголосити на тому, що на привабливість тієї чи іншої професійної діяльності, її престиж впливає не тільки матеріальне забезпечення працюючого у будь-якій галузі персоналу, але й рівень його забезпеченості після припинення служби, тобто пенсійне забезпечення працівників. Умови, норми та порядок пенсійного забезпечення працівників правоохоронних органів визначається Законом «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [338], але при цьому їм також надається право на одержання пенсії на підставах, передбачених Законом України «Про пенсійне забезпечення» [339]. Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» передбачені такі види пенсійного забезпечення працівників правоохоронних органів та членів їх сімей: пенсія за вислугу років, пенсія по інвалідності та пенсія в разі втрати годувальника [339, ст. 1]. Не вважаючи за необхідне докладно аналізувати положення вказаного Закону в нашому дослідженні, зупинимося лише на деяких моментах. Статтею 12 цього Закону передбачається пенсія за вислугу років певним категоріям працівників правоохоронних органів.

Вислуга років – це особливий вид спеціального стажу окремих категорій працівників, який передбачає пільгове пенсійне забезпечення в зв'язку з втратою професійної працездатності й виходом на пенсію і надає право на пенсію за віком. У юридичній літературі вислуга років визначається як тривалий період трудової чи державної діяльності, що створює за певних умов право на відповідні конкретні види пільг і переваг (грошові виплати, пенсії, додаткові відпустки тощо) [382, с. 126]. За вислугу років призначення пенсії пов'язується не з досягненням пенсійного віку та наявністю загального стажу роботи, а з утратою професійних якостей, коли працівник не може повноцінно працювати за своєю спеціальністю до похилого віку. Поняття «пенсія за вислугу років» як вид соціального забезпечення по-різному трактується науковцями [381, с. 166; 343, с. 84], але визначення цього поняття виходить за межі нашого дослідження, оскільки здійснюється у рамках трудового права та права соціального забезпечення. Можна, наприклад, прийняти дефініцію про те, що пенсія за вислугу років – це щомісячні виплати з визначеного законодавством фонду, які призначаються і виплачуються особам, які мають спеціальний стаж відповідної роботи у розмірі, співвіднесеному з минулим заробітком. За своїми ознаками та призначенням пенсії за вислугу років найбільш близькі до пенсій за віком, хоча, як правило, ця пенсія призначається незалежно від віку. Згідно з Законом України «Про пенсійне забезпечення», пенсії за вислугу років встановлюються окремим категоріям громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком. Отже, введення пенсій за вислугу років зумовлено, передусім, специфікою служби (професії) працівників, коли після тривалого періоду певної професійної діяльності подальша служба за попереднім фахом не завжди можлива та доцільна через звичайні вікові зміни. Виникає об'єктивна необхідність у звільненні таких працівників від

попередньої роботи (служби), компенсувавши їм значною мірою втрачений через припинення трудової діяльності заробіток. Законодавством України визначено коло осіб, які мають право на вислугу років. До таких осіб належать і працівники правоохоронних органів, що пов'язано з особливостями їхньої службової діяльності.

Водночас існують і протиріччя, пов'язані з призначенням пенсії за вислугу років. Так, практика показує, що серед підстав звільнення зі служби окремої категорії працівників правоохоронних органів (міліція, податкова міліція) немає такої, як звільнення за вислугою років. А це означає, що якщо при звільненні працівника поряд з наявністю вислуги років є інша підстава для звільнення з одночасним нарахуванням пенсії (за віком, через хворобу, обмежений стан здоров'я тощо), то в наказі про звільнення зазначають саме цю підставу. Якщо ж такої підстави немає, а працівник звільняється виключно за вислугою років, то в наказі про звільнення як підстава зазначається «за власним бажанням», що суперечить самому змісту означеної підстави.

Ще одне протиріччя полягає у призначенні пенсій жінкам-правоохоронцям. Так, згідно з Законом не провадиться різниця між чоловіками та жінками, які звільняються зі служби, незважаючи на те, що в системі правоохоронних органів України проходить службу чимало жінок. Що ж стосується інших видів діяльності, то жінкам надається право на отримання пенсії при досягненні меншого віку та наявності меншого стажу роботи, ніж у чоловіків. Ситуація ускладнюється і через проблеми диспропорції в розмірах пенсій пенсіонерів правоохоронних органів, звільнених зі служби в різні часи. З огляду на це, було б доцільно усунути існуючі протиріччя між нормативними актами, які регулюють питання пенсійного забезпечення працівників правоохоронних органів та переглянути пенсійне законодавство з метою приведення його у

відповідність до процесів, що відбуваються завдяки реалізації пенсійної реформи в Україні.

Одним із напрямів соціального захисту працівників правоохоронних органів є житлове забезпечення. Конституція України закріплює право громадян, які потребують соціального захисту на житло, що надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону (ст. 47). Житлова політика щодо деякої категорії працівників правоохоронних органів знайшла своє відображення у законах України «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей». Відповідно до положень статей цих законів працівники правоохоронних органів користуються пільгами при розподілі житла, жила площа надається їм у першочерговому порядку, але водночас вони, фактично, не мають переваг перед іншими категоріями громадян України, які мають право на першочергове отримання житла, житлове законодавство останніх років перевантажене оціночними поняттями «першочергові пільги», які, не будучи конкретизованими і забезпеченими відповідними юридичними гарантіями, втрачають своє соціальне значення. Крім того, Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей» передбачено не лише забезпечення військовослужбовців жилими приміщеннями, а й надання за їх бажанням грошової компенсацією для отримання жилого приміщення (ст. 12). Як зазначає А. Ю. Бідняжевська, ще однією проблемою недотримання обов'язку соціального забезпечення житлом - є забезпечення житловою площею жіночої половини працівників правоохоронних органів. Відбувається пряме нехтування нормами ЗУ «Про міліцію» ст. 22. Аргументують відмову в забезпеченні житлом жінок-офіцерів тим, що велику кількість свого часу більша половина жінок проводить в декретних відпустках, тобто не виконує в повній мірі свої службові обов'язки [33].

Хотілося б звернути увагу, що аналогічні норми відповідних законодавчих актів держав СНД сформульовані більш вдало, містять у собі додаткові гарантії та пільги з цього питання. Так, у російському Законі «Про міліцію», крім першочергового порядку отримання житла при прийнятті на службу, встановлюється, що дільничним інспекторам міліції житло надається не пізніше шести місяців з моменту призначення на посаду. Працівникам органів внутрішніх справ у званні полковника та вище, а також звільненим зі служби у цих званнях, надається право на додаткову жилу площу або додаткову кімнату [248, ч. 2 ст. 54]. Таке право мають і працівники, яким присвоєно науковий ступінь або вчене звання.

У білоруському законі установлюється, що особам, прийнятим на службу в міліцію, службове житлове приміщення у вигляді окремої квартири чи будинку надається не пізніше трьох років після їх призначення. Ще більш вдалим є вирішення цієї проблеми законодавцем Молдови. Згідно зі ст. 53 Закону «Про поліцію», працівникам поліції житлова площа у вигляді квартири чи будинку за установленими законодавством нормами надається місцевими органами влади не пізніше трьох років, а офіцерам – не пізніше одного року після їх призначення. А ст. 40 цього Закону передбачає, що у випадку ненадання працівникові поліції в установлені строки і на умовах, передбачених законодавством, житлової площі, йому безплатно виділяються необхідні кошти для придбання кооперативної квартири чи окремого будинку, а в період до їх придбання виплачується компенсація з коштів відповідного бюджету в розмірі фактичних затрат на оплату житлової площі і комунальних послуг [55, с. 114].

Коштів, передбачених Державним бюджетом України для будівництва (придбання) житла працівникам правоохоронних органів, явно недостатньо для вирішення житлових проблем [258, с. 6]. Одним зі шляхів розв'язання житлового питання працівників є передбачена Законом

України «Про міліцію» [328, ч. 8 ст. 22] можливість місцевих Рад народних депутатів продавати на пільгових умовах житло працівникам міліції зі знижкою до 50 % його вартості. Але для цього необхідно, щоб, по-перше, таке житло вже було збудоване, по-друге, щоб у особи, яка бажає придбати таке житло, були в наявності необхідні 50 % (а можливо і більше) його вартості, які треба сплатити. Але при сьогоднішній вартості одного квадратного метра жилої площі порівняно з заробітною платою правоохоронців це теж є досить проблематичним.

Певним категоріям працівників правоохоронних органів можуть надаватися службові житлові приміщення [329]. Але посилання на те, що працівники можуть мати службовий житловий фонд, міститься лише в Законах України «Про міліцію» [328, ч. 9 ст. 22] та «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей» [346, п. 1 ч. 3 ст. 12]. Разом з тим, ані Житловий кодекс України, ані інші нормативні акти не передбачають службового житлового фонду, отже, порядок надання працівникам правоохоронних органів службових житлових приміщень необхідно спочатку детально урегулювати на законодавчому рівні. До того ж, надання такого приміщення вирішує житлову проблему працівника лише частково і тимчасово.

Тому найбільш прийнятним, на наш погляд, є один шлях вирішення житлової проблеми правоохоронців, означений у ч. 7 ст. 22 Закону України «Про міліцію» [328]. Згідно з названою нормою працівники мають право на одержання кредитів на індивідуальне і кооперативне житлове будівництво в розстрочку 20 років з погашенням 50 % наданої позики за рахунок фондів Міністерств та відомств відповідних правоохоронних органів і місцевих бюджетів. На жаль, питання кредитування працівників правоохоронних органів в Україні на сьогодні не отримало належного розвитку. Тому ми вважаємо, що на сучасному етапі для вирішення житлової проблеми правоохоронців не тільки доцільно, а просто необхідно

детальним чином урегулювати питання житлового кредитування працівників правоохоронних органів (починаючи з вирішення того, хто ж буде надавати такий кредит, умови, види цього кредитування, взаємні гарантії та відповідальність сторін у кредитних правовідносинах тощо).

Існуюча нині практика прийому на службу до правоохоронних органів, навіть за високого рівня соціально-економічної захищеності, не сприяє підвищенню ефективності їх діяльності та закріпленню на робочому місці. Даний процес спостерігається досить тривалий час. Адже соціальний захист, не пов'язаний з установками на кінцеві результати професійної діяльності, не поєднаний з інтересами організації, дає підґрунтя для розвитку утриманства, підриває стимули до якісного несення служби, веде до безвідповідальності та порушення дисципліни. Спектр даної проблеми поширюється на правоохоронні органи в цілому, що призводить до погіршення результативності їхньої діяльності [271,с.8].

Отже, щоб узгодити інтереси держави та особисті інтереси працівника, необхідно запровадити контрактну систему прийому на службу, коли не тільки працівник бере на себе зобов'язання (у заяві про прийом, при прийнятті Присяги тощо) і несе відповідальність за їх невиконання, а коли визначаються цілі, інтереси, функції, права, зобов'язання та відповідальність обох сторін. Але, на жаль, у законодавстві України не регламентована процедура укладання контракту з працівниками правоохоронних органів, не визначена навіть форма його укладання.

Охорона здоров'я працівників правоохоронних органів являє собою складову соціального захисту, яка, у свою чергу, є певним різновидом інших складових соціального забезпечення, що мають місце в діяльності правоохоронних структур (таких, як кадрове, фінансове, матеріально-технічне та ін.). П. Є. Лівак, з урахуванням світового досвіду, визначає поняття «охорона здоров'я працівників правоохоронних органів» як

сукупність правил політико-правового, соціально-культурного, науково-організаційного, медичного, протиепідеміологічного характеру, направлених на збереження та укріплення фізичного і психічного здоров'я правоохоронця, підтримки його довголітнього активного життя [194,с.10]. Медичне забезпечення правоохоронних органів є одним із найважливіших видів забезпечень безпеки, адже здоров'я не є товаром, який можна придбати, воно належить до найвищих соціальних цінностей і право на нього є невід'ємним правом людини, тому держава має гарантувати його повну реалізацію. В умовах реформування системи охорони здоров'я суттєвою залишається проблема функціонування відомчих лікувально-профілактичних закладів, збереження належного рівня медичного забезпечення працівників правоохоронних органів та покращення їх соціального захисту відповідно до міжнародних стандартів.

Аналізуючи сучасне правове регулювання соціального захисту працівників податкової міліції як структурного підрозділу Міністерства доходів та зборів України можна стверджувати, що в даному випадку не розроблено чіткий механізм застосування соціальних гарантій по відношенню до інших правоохоронних структур. З метою усунення прогалини в нормативно-правових актах, які регулюють вищезазначену сферу, необхідно, на нашу думку, застосувати метою бланкетування. Так, наприклад, згідно із Законом України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 04.03.1998 № 160/98-ВР, конструкція статті 20 цього Закону побудована наступним чином: «На військовослужбовців Управління державної охорони України поширюються соціальні гарантії, передбачені законодавством України для військовослужбовців Збройних Сил України». А військовослужбовці офіцерського складу, звільнені зі служби в Управлінні державної охорони України, зараховуються в запас Служби безпеки України, що надає їм можливість, як ветеранам зазначеної служби, використовувати санаторно-

лікувальну базу Служби безпеки України на законодавчих підставах. Із вищевикладеного, можна сказати, що законодавець усунув нормативно неурегульоване питання правової регламентації соціального захисту військовослужбовців Управління державної охорони України прирівнявши їх до категорії військовослужбовців Збройних сил України та ветеранів Служби безпеки України. Беручи за основу бланкетну методику конструювання нормативних актів, пропонуємо внести зміни відповідним чином до системи діючого законодавства, що регулює відносини у сфері соціальної захищеності працівників податкової міліції, прирівнявши їх до працівників Міністерства внутрішніх справ України, аргументуючи це тим, що трансформація статусу податкової міліції відбувалася і в межах МВС України, що неабияким чином вплинуло на укомплектування особового складу податкової міліції із рядів персоналу ОВС України.

Відповідно до ст. 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, що проголошує право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного, психічного здоров'я, а також визначає заходи, які б дали змогу повною мірою реалізувати таке право, Конституція України також гарантує право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Право на здоров'я є одним із найважливіших прав людини, яке потребує законодавчого закріплення. Безумовно, закон не може гарантувати здоров'я кожній людині, оскільки воно є її природним багатством. Однак стан здоров'я залежить також від соціальних чинників: умов життя, праці, харчування, безпечного для життя і здоров'я довкілля та інших умов існування особи, а також ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, дії у державі відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Право працівників правоохоронних органів на безкоштовне медичне обслуговування реалізовується відповідно до принципів охорони здоров'я, наведених у ст. 4 Закону України «Основи законодавства України про

охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 року. До таких принципів відносять: визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним із головних чинників виживання та розвитку народу України; дотримання прав і свобод людини та громадянина в галузі охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій; гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, національними, груповими або індивідуальними інтересами, підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення; рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у галузі охорони здоров'я; відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість; орієнтація на сучасні стандарти здоров'я та медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом у галузі охорони здоров'я; попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний та медичний підхід до охорони здоров'я; багатоукладність економіки охорони здоров'я і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції; децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі.

Гарантії щодо реалізації права громадян України і, зокрема, працівників правоохоронних органів на охорону здоров'я полягають у створенні розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я; організації та проведенні системи державних і громадських заходів щодо охорони та зміцнення здоров'я; наданні всім громадянам гарантованого рівня медико-санітарної допомоги в обсязі, що встановлюється Кабінетом Міністрів України; здійснення державного та громадського контролю й нагляду в

галузі охорони здоров'я; організації державної системи збирання, обробки і аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації; встановленні відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян у галузі охорони здоров'я.

Тому, доцільним можемо вважати думку психолога О. О. Євдокімова, що саме гарантовані з боку держави працівникам, зокрема правоохоронних органів, гарантії соціального забезпечення, особливо матеріального та медичного, є стимулом для продуктивності та якості виконуваної ними роботи [105].

Однак через несприятливу економічну ситуацію в країні більшість законів у галузі охорони здоров'я населення України та норм, регламентуючих медичне обслуговування працівників правоохоронних органів та членів їх сімей зокрема, не діють, до того ж, не розроблено механізму відповідальності за їх невиконання. У першу чергу це стосується надання безкоштовної медичної допомоги, забезпечення належного рівня цієї допомоги, охоплення працівників правоохоронних органів санаторно-курортним лікуванням та організованим відпочинком тощо. Все це підриває у правоохоронців та членів їх сімей віру у принцип соціальної справедливості, надійність заходів соціального захисту з боку держави.

Потрібно зазначити, що правоохоронні органи (Служба безпеки України, ОВС України, Збройні сили України та інші) мають так звану відомчу медицину. Вона створена для надання, у разі необхідності, медичної допомоги працівникам зазначених правоохоронних органів та членам їхніх сімей. Проблеми, що простежені у вітчизняній охороні здоров'я, значною мірою впливають на стан, у тому числі й відомчої медицини.

Відповідно до Переліку закладів охорони здоров'я МВС України, який затверджений Наказом МВС України «Про медичне забезпечення в

зкладах охорони здоров'я системи МВС України» від 4 листопада 2003 р. № 1296, до відомчих закладів охорони здоров'я даної категорії правоохоронців відносять:

- багатoproфільні (шпиталі; лікарні; медико-санітарні частини; медичний центр (медичний реабілітаційний центр, у т.ч. дитячий);
- спеціалізовані (лікарні відновного лікування; психоневрологічний диспансер (центр психіатричної допомоги та професійного психофізіологічного відбору);
- амбулаторно-поліклінічні заклади (амбулаторія; поліклініка; пункт охорони здоров'я (здоровпункт); фельдшерський пункт);
- санаторно-курортні заклади (курортна поліклініка; санаторій (у т.ч. дитячий, багатoproфільний, спеціалізований);
- санітарно-профілактичні заклади;
- санітарно-епідеміологічні заклади (санітарно-епідеміологічна станція);
- фармацевтичні (аптечні) заклади;
- інші заклади (військово-лікарська комісія).

Та на сьогодні проблема полягає у відсутності належного фінансування даних закладів охорони здоров'я; неспроможності їх матеріально-технічного стану задовольнити потреби персоналу правоохоронних органів у разі виникнення проблем зі здоров'ям. Таким чином, виникає необхідність звертатися за допомогою до приватних клінік, оздоровчих комплексів, що при нинішньому рівні заробітної плати правоохоронців – виявляється неможливим.

Підсумовуючи, хочеться зазначити, що в даному підрозділі нами розглядалися лише окремі питання соціального захисту працівників правоохоронних органів, оскільки детальний розгляд усіх існуючих прав, наданих працівникам правоохоронних органів і членам їх сімей, а також проблем їх реалізації та забезпечення становлять предмет не одного

наукового дослідження. Аналізуючи забезпечення соціального захисту працівників правоохоронних органів, можна дійти висновку, що воно досить розгалужене та детально продумане. Втім, незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів, що регламентують матеріальне забезпечення, надання пільг, допомоги, турботу про працівників правоохоронних органів та членів їх сімей, не можна не звернути увагу на їх декларативність та необов'язковість значної їх частини. Це, в свою чергу, говорить про відсутність в країні чітко діючого механізму впровадження зазначених гарантій, взяти дається і брак коштів у бюджеті. Розроблення нової процедури реалізації соціальних прав та гарантій працівників правоохоронних органів повинно використовувати як економічні, так і юридичні засоби. Крім того, важливо створити інститут притягнення до відповідальності за невиконання встановлених нормативно-правовими актами заходів реалізації економічних та соціальних прав правоохоронців. Це досить складний процес, що вимагає не лише докорінних змін у законодавчій системі, а й великих затрат коштів, але розстановка пріоритетів влади на користь захисту правоохоронних органів спроможна вивести країну на значно вищий рівень у питаннях забезпечення прав та свобод громадян, а це – фундаментальний крок на шляху формування правової, соціальної держави України.

4.2. Правові засоби адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів

Якість державної служби в правоохоронних органах насамперед досягається за рахунок формування інтересу до неї працівників у плані оцінювання її соціальної корисності та престижу як особливого виду трудової діяльності. Виступаючи специфічним суб'єктом суспільних відносин, працівники правоохоронних органів при реалізації свого права на працю потребують відповідного правового захисту з боку держави. У

зв'язку з цим є правильною позиція, відповідно до якої проблема правового захисту працівників правоохоронних органів як представників влади є специфічною, але водночас виступає частиною більш загальної проблеми – правового захисту особи, і її правова природа перебуває у взаємозв'язку з конституційними характеристиками Української держави як держави соціальної та правової. Правова захищеність працівників правоохоронних органів може розглядатися як похідна від правової захищеності особистості в цілому. Стан захищеності особистості – це стан, коли їй нічого не загрожує або в разі виникнення небезпеки вона в ході своєї професійної діяльності може розраховувати на захист себе та родини з боку держави і суспільства [44]. Разом з тим, правова захищеність може розглядатись і в іншому ракурсі – як елемент безпеки правоохоронних органів.

У загальному розумінні правовий захист визначається як діяльність держави в особі її органів законодавчої, виконавчої і судової влади, організацій, установ та посадових осіб щодо забезпечення процесу реалізації особою своїх прав на користування матеріальними, політичними, соціальними та духовними благами [212, с. 121–125]. З іншого боку, до зазначеного поняття, крім діяльності державних органів щодо забезпечення реалізації прав громадян, необхідно включати також і активну діяльність останніх, спрямовану на досягнення зазначеного результату. Таке визначення правового захисту, на нашу думку, цілком відповідає Конституції України, яка, встановлюючи гарантії прав і свобод людини і громадянина, надає кожному право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права та свободи від порушень і протиправних посягань.

Таким чином, працівникам правоохоронних органів, як і іншим громадянам нашої країни, з одного боку, надано право самостійно захищати своє життя та здоров'я, власність, законні інтереси, а з іншого –

вимагати від відповідних державних органів такого захисту. Зазначені правові можливості створюють для працівників правоохоронних органів стан правової захищеності, від наявності якого залежить і ефективність виконання покладених на них завдань.

Стан правової захищеності, на думку Є. О. Гладкова, залежить саме від забезпечення дотримання соціальних гарантій правоохоронців [68]

Правовий захист працівників правоохоронних органів охоплює велике коло питань, які умовно можна об'єднати у дві самостійні групи [212, с. 15]: правовий захист працівників правоохоронних органів як представників влади та держави і захист прав та законних інтересів особистості працівника при проходженні служби в правоохоронних органах.

Правовий захист правоохоронця як представника влади передбачає надання йому можливості відновлення стану, в якому він перебував до порушення його прав; припинення дій, які порушують його права чи створюють загрозу їх порушення; визнання недійсними актів державного органу, органу місцевого самоврядування, інших організацій, установ відносно працівника, якщо вони прийняті з порушенням чинного законодавства; самозахисту своїх прав у передбачених законом випадках; відшкодування збитків, компенсації моральної шкоди, завданої йому та близьким його родичам протиправними діями. Саме слабкі соціальні гарантії працівників правоохоронних органів часто позбавляють можливості ініціативно та рішуче здійснювати покладені на них функції та завдання [68,с.113].

Тому, можемо зауважити, що сучасна діяльність правоохоронців в повній мірі залежить саме від дотримання гарантованих правових та соціальних норм, а також нормативного регулювання.

Правовий статус та правовий захист працівників правоохоронних органів більшою мірою базується на положенні ст.ст. 20, 21 Закону України

«Про міліцію» [328], яку використовують у своїй діяльності працівники міліції, податкової міліції, працівники інших правоохоронних органів. Відповідно до цієї норми працівник правоохоронних органів перебуває під захистом закону. Законом гарантується захист життя, здоров'я, честі, гідності, майна працівника та членів його сім'ї від злочинних посягань та інших протиправних дій. Образа працівника правоохоронних органів, опір, погроза, насильство та інші дії, які перешкоджають виконанню покладених на працівника правоохоронного органу завдань, тягнуть за собою встановлену законом відповідальність.

Науковці зазначають, що важливим заходом удосконалення нормативно-правового гарантування безпеки працівників правоохоронних органів є його систематизація.

Служба в правоохоронних органах є одним із багатогранних і надзвичайно відповідальних видів професійної діяльності. Тому і сам правовий статус правоохоронця заслуговує на увагу, оскільки має складний характер: службовець є представником озброєного органу державної виконавчої влади, посадовою особою і водночас є особою найманої праці – суб'єктом трудових відносин, які виникають під час проходження відповідної державної служби.

Логічно припустити, що систематизація нормативно-правового гарантування безпеки професійної діяльності працівників правоохоронних органів потрібна, по-перше, для його подальшого розвитку. Аналіз і обробка чинних нормативно-правових актів, групування правових приписів за певною схемою, створення внутрішньоединої системи актів – необхідна умова ефективності загальної та відомчої правотворчості, сприяє усуненню прогалин і суперечностей у досліджуваному різновиді нормативно-правового забезпечення. По-друге, вона забезпечує зручність при реалізації нормативних приписів, можливість оперативно знаходити і правильно тлумачити потрібні для конкретної ситуації норми[267,с.18–19].

Україна першою з країн СНД у 1993 році прийняла закони «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» та «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів [309]». Робота у цьому напрямі на державному рівні триває і далі. Про обов'язок забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, зазначено також в інших законах України, якими врегульовано діяльність правоохоронних органів, та відповідних відомчих нормативно-правових актах.

Поняття «учасники кримінального процесу» та «особи, які мають право на забезпечення безпеки» не є тотожними, оскільки перелік осіб, які мають право на забезпечення безпеки, не може обмежуватися учасниками кримінального процесу. Наведене у п. 8 ч. 1 ст. 32 КПК України поняття «учасники процесу» розуміється у вузькому значенні. У широкому значенні найбільш прийнятною класифікацією учасників кримінального судочинства є класифікація, запропонована Є. Г. Коваленком та В. Т. Маляренком, яка складається з:

- органів і посадових осіб, які ведуть і безпосередньо здійснюють кримінально-процесуальне провадження, охороняють державні інтереси та виконують функції, спрямовані на досягнення завдань кримінального процесу, наділені владно-розпорядчими і не заінтересовані у результатах справи: орган дізнання (особа, яка проводить дізнання), слідчий, начальник слідчого відділу (відділення, управління), прокурор, суддя;
- осіб, які мають і відстоюють власні інтереси: підозрюваний, обвинувачений, підсудний, потерпілий, цивільний позивач, цивільний відповідач;
- осіб, які захищають та представляють інтереси інших осіб: захисник, представник потерпілого, цивільного позивача та цивільного відповідача, законний представник неповнолітнього;

– осіб, які сприяють кримінальному судочинству і здійсненню правосуддя за допомогою виконання завдань, покладених на них законом: свідок, поняті, спеціаліст, експерт, перекладач, секретар судового засідання та інші [148, с. 353].

Система особливих заходів правового захисту працівників правоохоронних органів встановлена Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [309], згідно з яким працівники правоохоронних органів та їх близькі родичі мають право: застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і зброю з метою забезпечення виконання правомірних наказів і усних вимог, що добровільно не виконуються, для захисту власної безпеки, безпеки близьких родичів, а також свого житла і майна; вимагати і одержувати допомогу у виконанні покладених на них обов'язків, а в разі необхідності – для особистого захисту, а також свого житла і майна з боку відповідних правоохоронних та інших державних органів; здійснювати спеціальні заходи забезпечення безпеки; отримувати матеріальну компенсацію в разі загибелі працівника, каліцтва або іншого ушкодження здоров'я, знищення чи пошкодження його житла і майна у зв'язку з виконанням службових обов'язків.

Отже, до заходів правового захисту працівників правоохоронних органів як представників влади, тобто суб'єктів правоохоронної діяльності, можна віднести: обов'язковість виконання законних вимог працівника міліції; встановлення юридичної відповідальності за невиконання цього обов'язку; право працівників правоохоронних органів на застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї; встановлені в законодавстві межі відповідальності працівників за дії, здійснені при виконанні службових обов'язків, які об'єктивно причинили шкоду життю, здоров'ю або майну інших осіб, або майну організацій; гарантії самостійності працівників правоохоронних органів України.

Торкаючись питання відповідальності, слід зауважити, що вона виникає тоді, коли в процесі взаємодії один суб'єкт порушує інтереси іншого. За підставами виникнення можна виділити два види відповідальності посадових осіб та громадян, які винні в порушенні прав працівників правоохоронних органів і які перешкоджають їм у виконанні службових обов'язків: відповідальність за порушення обов'язків щодо забезпечення правового захисту працівників; відповідальність за протиправну поведінку, яка перешкоджає реалізації прав та обов'язків працівників.

Відповідальність, яка встановлена законодавством за порушення прав та обов'язків правоохоронців, передбачає: спонукати посадових осіб та громадян до виконання законних вимог працівника; компенсувати працівнику шкоду, спричинену несвоєчасним або неналежним виконанням посадовими особами або громадянами своїх обов'язків; вплинути на поведінку посадових осіб і громадян, щоб стимулювати у подальшому належне виконання своїх обов'язків щодо виконання законних вимог працівників правоохоронної системи.

Відповідальність осіб за недотримання правового захисту працівників правоохоронних органів здійснюється у таких формах: відповідальність посадових осіб правоохоронних органів за незабезпечення гарантій правового захисту працівників; матеріальна відповідальність громадян за шкоду, яка заподіяна працівникові; адміністративна відповідальність громадян за перешкоджання виконанню працівниками покладених на них обов'язків; кримінальна відповідальність громадян за дії, які заважають виконанню працівниками покладених на них обов'язків.

На жаль, норма щодо дисциплінарної відповідальності посадових осіб за невжиття заходів безпеки щодо працівників правоохоронних органів та їх близьких родичів, передбачена Законом України «Про

державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [309], є відсильною.

Розглядаючи питання правового захисту працівників правоохоронних органів, можна зауважити, що вітчизняне законодавство [167; 314; 309] у сфері правового захисту надає правоохоронцям право: на скарги та заяви, в тому числі право на оскарження дисциплінарних стягнень; на судовий захист; право на відновлення в посаді, спеціальному званні й на службі в правоохоронних органах. Так, звільнення працівника міліції зі служби у зв'язку з обвинуваченням у вчиненні злочину допускається тільки після набуття звинувачувальним вироком законної сили; у разі затримання працівника міліції за підозрою у вчиненні злочину або обрання щодо нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

Для забезпечення особистої безпеки і правового захисту працівників правоохоронних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю згідно з Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», передбачено використання негласних працівників, правовий захист яких знайшов закріплення в статті 13, а саме: «Для виконання доручення негласний працівник вправі під легендою прикриття вступати в трудові, цивільно-правові та інші відносини. Шкода або збитки, завдані діями негласного працівника під час виконання доручення, відшкодовуються за рахунок державного бюджету. Негласний працівник не несе відповідальності за завдані ним шкоду або збитки, якщо його дії були необхідними для виконання доручення» [334].

Усі наведені заходи повинні гарантувати працівникам правоохоронних органів та їх близьким родичам правовий, фізичний, психологічний захист та захист немайнових прав і свобод у разі виникнення такої необхідності. Розробка та реалізація заходів забезпечення безпеки особового складу правоохоронних органів

здійснюється постійно. Правове регулювання безпеки особового складу розроблено досить широко і дозволяє забезпечити надійний правовий захист життя, здоров'я, майнових і особистих інтересів працівника та його близьких, якщо цими нормами законодавства керуватись юридично грамотно і вміло.

Але багато проблем виникає під час реалізації заходів безпеки. Насамперед не відпрацьований механізм реалізації зазначених заходів, швидкість та оперативність проведення відповідних заходів, недостатність фінансування тощо.

Основні заходи щодо забезпечення правової захищеності працівників правоохоронних органів потрібно виконувати у плановому порядку, заздалегідь, але також необхідно передбачати відповідні заходи, способи дій та реагування в конкретній ситуації, яка може виникнути в зв'язку з виконанням працівником своїх службових обов'язків.

Одним із факторів, які забезпечують ефективність та безпеку правоохоронної діяльності, є кримінально-правовий та адміністративно-правовий захист здоров'я, честі, гідності працівників правоохоронних органів, що передбачені у розділах «Злочини у сфері службової діяльності» та «Злочини проти правосуддя» Кримінального кодексу України [183, ст. 364–367, ст. 380, 381]. Це, зокрема, ст. 342. Опір представникові влади, працівникові правоохоронного органу, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцеві; ст. 343. Втручання в діяльність працівників правоохоронного органу; ст. 345. Погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу; ст. 347. Умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу; ст. 348. Посягання на життя працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця; ст. 349. Захоплення представника влади або

правоохоронного органу як заручника; ст. 350. Погроза або насильство щодо службової особи чи громадянина, який виконує громадський обов'язок; ст. 352. Умисне знищення або пошкодження майна службової особи чи громадянина, який виконує громадський обов'язок; ст. 380. Невжиття заходів безпеки щодо осіб, взятих під захист; ст. 381. Розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист.

Проте при всій розгалуженості правового регулювання захисту працівників правоохоронних органів кримінальне законодавство має певні недоліки. Так, ст. 345 КК України [183] передбачає відповідальність за заподіяння тілесних ушкоджень лише шляхом побойів, але тілесні ушкодження можуть бути заподіяні й іншим способом. Тому для повного кримінально-правового захисту правоохоронних органів у ст. 345 КК не потрібно обмежувати відповідальність за нанесення тілесних ушкоджень лише побоями. Крім зазначеного даною статтею не передбачено відповідальність за вчинення злочину рецидивістом, а також відповідальність за нанесення тяжких тілесних ушкоджень, що спричинили смерть потерпілого.

У ряді статей КК України [183] передбачено відповідальність за злочинні дії проти правоохоронців та їх близьких родичів. Разом з тим протидія законній діяльності працівника правоохоронного органу може здійснюватися не тільки шляхом виконання описаних у вищезгаданих статтях дій щодо його близьких родичів, а й інших осіб, життя, здоров'я і власність яких не байдужі правоохоронцю й злочинні дії щодо яких можуть спричинити психологічний тиск, завдати моральної та фізичної шкоди його здоров'ю (наприклад, погроза вбивства нареченої). Тому було б слушно замінити у відповідних статтях ККУ слова «близьких родичів» на слова «близьких йому осіб».

Формулювання в законі та застосування на практиці щодо працівників правоохоронних структур, кримінально-правових норм, які в ряді випадків не визнають діяння особи злочинним, також варто розглядати як важливу гарантію правового захисту працівників правоохоронних органів. Так, Кримінальний кодекс України встановлює ряд обставин, за наявності яких злочинність діяння виключається. Це ст. 36 – необхідна оборона; ст. 37 – уявна оборона; ст. 38 – затримання особи, що вчинила злочин; ст. 39 – крайня необхідність; ст. 40 – фізичний або психічний примус; ст. 41 – виконання наказу або розпорядження; ст. 42 – діяння, пов'язане з ризиком; ст. 43 – виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації. Зазначені норми поширюються на всіх громадян, в тому числі, і на працівників правоохоронних органів, проте щодо останніх дія таких норм має специфічний характер.

Щодо діяльності правоохоронців, то необхідно зазначити, що забезпечення прав людини та громадянина є одночасно найважливішими їх юридичними обов'язками, невиконання яких є підставою для притягнення їх до юридичної відповідальності. Але це не означає, що норми які це встановлюють не виконують позитивну функцію. Значення цих гарантій проявляється, насамперед, у тому, що вони переконують у правомірності і соціальній необхідності своїх дій, що стимулює корисну соціально-правову активність правоохоронців, а також сприяє вихованню у них позитивної відповідальності.

Важливою новелою Кримінального кодексу України, що є реалізацією ст. 60 Конституції України [184], є закріплення серед обставин, що виключають злочинність діяння, заподіяння шкоди правоохоронним інтересам з метою виконання законного наказу або розпорядження [183, ст. 41]. Майже для всіх категорій правоохоронних органів встановлено правило беззастережного та точного виконання

наказів начальників та командирів [183, ст. 4]. Тому важливим заходом правового захисту цієї категорії осіб є норма, що передбачає права працівників при отриманні незаконного наказу або розпорядження. Зазначимо, що, незважаючи на наявність відповідної правової норми у Законі України «Про державну службу» [314, ст. 10], у ряді законів, що регламентують діяльність системи правоохоронних органів, відповідного права не закріплено.

Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на нормальну службову діяльність працівників правоохоронних органів [153, ст. 185, 185⁷]. Так, ст.185 КпАП України передбачає відповідальність за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції при виконанні ним службових обов'язків, а ст.185⁷ КпАП – за публічні заклики в будь-якій формі до невиконання розпоряджень або вимог працівника міліції у зв'язку з виконанням ним обов'язків щодо охорони громадського порядку або поширення завідомо неправдивих відомостей з метою провокації непокори законній вимозі працівника міліції, якщо ці дії призвели до порушення громадського порядку.

Суттєвим недоліком в адміністративно-правовому захисті працівників правоохоронних органів ми вважаємо те, що відповідальність передбачена даними нормами лише за правопорушення, що посягають на нормальну службову діяльність тільки працівників міліції, втім як до охорони громадського порядку можуть залучатися й інші працівники органів правопорядку.

Обов'язковість виконання законних вимог працівників міліції підкріплюється не тільки встановленням юридичної відповідальності за їх невиконання, за незабезпечення правового захисту персоналу, але й правом працівників на застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Цей засіб правового захисту, на думку самих

працівників, є одним із найбільш значимих. Умови, межі, підстави, наслідки застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї працівниками міліції регламентовані в розділі III Закону України «Про міліцію» [328]. Докладніше проблеми забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів при застосуванні вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу ми розглянемо в підрозділі 4.4.

Підводячи підсумки, варто наголосити, що передбачена та гарантована державою система заходів правового захисту працівників правоохоронних органів хоч і є досить повною, але має ряд недоліків, що перш за все стосуються недосконалого механізму реалізації правового захисту правоохоронців як представників державно-владних повноважень. Таким чином, з метою вдосконалення правової захищеності працівників правоохоронних органів необхідно визначити можливості реалізації питань забезпечення правового захисту працівників як на законодавчому, так і на практичному рівнях. Законодавчо визначена і розгалужена система заходів правового захисту працівників правоохоронних органів повинна надійно гарантувати реалізацію елементів правового статусу останніх. Однак практика застосування цих норм свідчить про інше. «В умовах відсутності скоординованої роботи щодо реального забезпечення правового захисту честі й гідності працівників правоохоронних органів, їх адаптації до змін у соціально-економічній та політично-правовій сфері реально існує загроза втрати почуття довіри та поваги до державних інститутів, падіння авторитету державної служби. А це може спричинити або виникнення у працівника комплексу неповноцінності, або ж, навпаки, нехтування інтересами служби на догоду дрібним, егоїстичним інтересам» [6, с. 220–221].

Керуючись вищенаведеними думками науковців, ми вважаємо, що все ж основним недоліком правового регулювання ступеню правової

захищеності працівників правоохоронних органів є низький рівень правової культури правоохоронця, що значно знижує рівень його правової захищеності. Тому, зазначаючи про напрями вдосконалення результативності та ефективності правового захисту працівників правоохоронних органів, особливу увагу необхідно звернути на роботу щодо постійного ознайомлення працівників з наявним комплексом належних їм гарантій, оскільки, як слушно зауважують деякі автори, щоб користуватися наданими державою гарантіями соціально-правового захисту, то потрібно їх знати.

4.3. Економічні засоби адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів

Як уже неодноразово наголошувалось, ефективність функціонування правоохоронних органів залежить від державної політики в правоохоронній сфері, зокрема – обсягу фінансових ресурсів, які виділяються на забезпечення безпеки їх професійної діяльності. Формування, становлення та вдосконалення системи фінансового забезпечення правоохоронних органів України набуває особливої актуальності в сучасних умовах, коли кризові явища в економіці, суспільному житті і політиці безпосередньо впливають на стан охорони правопорядку.

Питання фінансових відносин і фінансового забезпечення правоохоронних органів завжди стояли надзвичайно гостро, їх корені лежать у характері системи господарювання і обмеженості бюджетних коштів. У науці поняттю «фінансування правоохоронних органів» надавалося широке тлумачення: воно охоплювало всі етапи фінансового забезпечення, у тому числі – обчислення потреби в кредитах і грошових коштах, їх витребування, отримання і розподіл, витрачання, облік,

звітність і контроль [246, с. 54]. Із часом зазначений термін поступився своїм місцем поняттю «фінансове забезпечення правоохоронних органів», під яким розуміється система заходів, що організовуються і проводяться з метою своєчасного та повного задоволення потреб правоохоронних органів у грошових коштах. Руколайніна Є. І. визначає поняття фінансового забезпечення органів внутрішніх справ, як діяльність, яка здійснюється в межах фінансової системи держави в усіх її проявах та є формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів із метою наділення ОВС відповідними матеріально-технічними ресурсами [362,с.675-678]. Це діяльність, що здійснюється в межах фінансової системи держави у всіх її проявах та є формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів з метою наділення правоохоронних органів відповідними матеріально-технічними ресурсами [362, с. 676]. Окремими дослідниками фінансове забезпечення розглядається, перш за все, як сукупність фінансових органів, а як похідні – здійснювані ними заходи [134, с. 224].

Васенко В. К. зазначає, що особливої актуальності фінансове забезпечення працівників правоохоронних органів набуває сьогодні, оскільки низький рівень їх заробітної плати і разом з тим високий рівень небезпек у професійній діяльності гальмує процес підвищення фахівної майстерності й ефективності правоохоронної діяльності [44].

Зробивши широкий аналіз бюджетних правовідносин правоохоронних органів, Ільницький М. С. [135,с.7] навів власну думку стосовно фінансового забезпечення правоохоронних органів в Україні. В цій теорії зазначається те, що правоохоронні органи є окремим (власним) суб'єктом фінансування, а отже, можуть самі зазначати суми фінансування, необхідні для повноцінного їх існування.

На нашу думку, фінансове забезпечення є перш за все джерелом ресурсів для підтримки та існування системи правоохоронних органів

України, адже співвідношення між отриманим результатом (ефектом) і ресурсами, які затрачаються на його отримання, визначають ефективність діяльності організації.

Загальна ефективність діяльності правоохоронних органів як організації складається з ефективності використання кожного виду споживчих ресурсів (фінансових, матеріально-технічних, людських, інформаційних), при цьому недостатньо висока ефективність використання будь-якого виду ресурсу може компенсуватися високою ефективністю використання іншого. Максимальні результати, безумовно, забезпечує використання всіх наявних видів ресурсів, тому організації, які прагнуть до успішної діяльності, приділяють велику увагу пошуку шляхів її підвищення.

Керуючись матеріалами дисертаційного дослідження Ільницького М.С. [135,с.11] можна констатувати, що фінансове забезпечення правоохоронних органів являє собою систему фінансових відносин, строго визначену державними та відомчими нормативними правовими актами, тому фінансове забезпечення правоохоронних органів України – це діяльність, яка здійснюється в межах фінансової системи держави у всіх її проявах та виступає формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів. Зміст фінансового забезпечення правоохоронних органів витікає з його мети: наділення правоохоронних органів відповідними матеріально-технічними ресурсами, необхідними не лише для виконання основних обов'язків і завдань, а для забезпечення їх професійної діяльності.

Чапала О. Ю. своє бачення стосовно фінансового забезпечення органів внутрішніх справ наводить, як фінансування підрозділу єдиної системи правоохоронних органів, яке являє собою систему фінансових відносин, чітко визначену державними та відомчими актами (Міністерство внутрішніх справ України), нормативно - правовими актами [447,с.10].

Матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів В. М.Тесленко [417, с. 10] визначив як організований державою та її органами процес обігу матеріальних благ (засобів виробництва та предметів споживання) та найбільш раціональне їх доставляння від виробників до споживачів системи правоохоронних органів України. Та більш повне, на нашу думку, визначення навів О. М. Бандурка. Під матеріальним, технічним та фінансовими забезпеченням правоохоронців він розуміє систему товарно-грошових і господарських відносин, які виникають між центральними апаратами відповідних правоохоронних органів, органами влади, підприємствами, організаціями, фізичними особами з одного боку, та правоохоронними органами та їх підрозділами – з іншого, у процесі централізованого постачання матеріальних, технічних і військових ресурсів (сировина, паливо, обладнання, речове майно, зброя, боєприпаси і матеріали); виконання договорів купівлі-продажу (оптова торгівля), реалізація фондів, комісійного й роздрібного продажу продуктів і засобів виробництва; надання матеріально-технічної допомоги та фінансування їх діяльності [19, с. 17].

Виходячи з наведених визначень можна навести класифікацію ресурсів, що використовуються системою правоохоронних органів, залежно від їх ролі, матеріального управління і особливостей впливу на процес функціонування правоохоронних органів, при цьому кожний з видів ресурсів додатково деталізується на підвиди:

1. Фінансові ресурси (сукупність усіх цільових фондів грошових коштів правоохоронних органів, необхідних для їх функціонування; надходження грошових коштів і здійснювані виплати): централізовані та децентралізовані.

2. Матеріальні ресурси :

- будівлі (дахи, фасади, службові, жилі приміщення);
- територія (дороги, стоянки; полігони);

- забезпечуюча господарська структура (господарчий інвентар, транспорт, засоби зв'язку);
- соціальні структури (їдальні; відомчі установи охорони здоров'я; санаторії);
- меблі, інвентар, пальне, запчастини, канцтовари;
- формений одяг;
- продовольче забезпечення.

3. Технічні ресурси:

- охорона (система контролю, сигналізації);
- оргтехніка.

Фінансове забезпечення діяльності правоохоронних органів залежить, у першу чергу, від фінансових можливостей держави, нерозривно пов'язане із загальним станом забезпечення потреб народного господарства в сировині, матеріалах, обладнанні та інших видах виробничо-технічного призначення, які належать до засобів виробництва. Це пояснює ситуацію, що в середньому на рік загальні видатки на утримання одного штатного працівника системи Міністерства внутрішніх справ складають 9,5 тисяч гривень, Державної податкової служби – 29, 7 тисяч гривень, Державної митної служби – 26, 8 тисяч гривень, Служби безпеки України – 21, 8 тисяч гривень, прокуратури – 20,4 тисяч гривень, Міністерства з питань надзвичайних ситуацій – 19,3 тисяч гривень, Міністерства оборони – 14,2 тисяч гривень, Державної прикордонної служби – 13,3 тисяч гривень. Хочеться зазначити, що така ситуація далеко не повною мірою задовольняє потреби правоохоронних органів, ставлячи під загрозу безпеку їх існування та нормальної діяльності, крім того, – вбачається суттєва різниця у фінансовому забезпеченні кожного правоохоронного відомства. Водночас правоохоронні органи є юридичними особами публічного права, і в межах законодавства України

можуть самостійно організовувати товарно-грошову діяльність щодо матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

У зв'язку з цим доцільно виділити наступні найважливіші напрями фінансової діяльності правоохоронних органів:

- участь у формуванні й використанні бюджетних коштів різних рівнів;
- участь у створенні й використанні фондів обов'язкового особистого страхування власних працівників;
- участь у створенні й використанні коштів різних державних позабюджетних фондів (пенсійного, соціального страхування тощо);
- участь у відносинах з приводу отримання й використання банківських позик і компенсаційних виплат для будівництва індивідуального житла, державних допомог, інших соціальних компенсаційних виплат; кредитні відносини;
- залучення і використання коштів, які одержують правоохоронні органи від фінансово-господарської діяльності.

Звернувши увагу на останній пункт, хочеться зазначити, що перспектива отримання коштів правоохоронними органами від фінансово-господарської діяльності є цілком реальною можливістю. Як уже зазначалося в роботі, існує цілий ряд послуг, що можуть здійснюватися правоохоронними органами на комерційній основі. Хотілося б більш детально розглянути дані альтернативні джерела фінансування правоохоронних органів.

Цілий ряд платних послуг можуть надавати правоохоронні органи в освітній діяльності. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів № 796 від 27 серпня 2010 року [322] державними навчальними закладами можуть надаватися платні послуги за оголошеним переліком, серед яких навчальні заклади системи правоохоронних органів України можуть використовувати: навчання студентів, курсантів для здобуття другої вищої

освіти, крім випадків, коли право на безоплатне здобуття другої вищої освіти надано законодавством; підвищення кваліфікації кадрів, навчання для здобуття громадянами післядипломної освіти понад державне замовлення в межах ліцензійного обсягу; підготовка до вступу до вищих навчальних закладів та до зовнішнього незалежного оцінювання; прийом кандидатських іспитів, видання та розповсюдження авторефератів, дисертацій, стенографування під час захисту дисертацій; інші послуги, пов'язані з підготовкою до захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата або доктора наук та його проведенням (крім оплати часу проведення засідання членам спеціалізованої вченої ради та оплати часу участі в таких засіданнях офіційних опонентів); проведення для громадян лекцій та консультацій з питань науки, техніки, права, фізичної культури, спорту, тощо; друкування, копіювання, сканування, ламінування, запис на носії інформації; виконання складних тематичних, інформаційних та довідково-бібліографічних запитів на замовлення фізичних та юридичних осіб, зокрема за попереднім замовленням; організація, проведення спортивних, фізкультурно-оздоровчих заходів (у тому числі міжнародних) з використанням відповідної матеріально-технічної бази навчальних закладів, якщо це не передбачено навчальними планами та не належить до діяльності, що фінансується за рахунок коштів загального фонду державного та місцевих бюджетів; надання під час канікул вільних спеціально облаштованих приміщень гуртожитків для тимчасового проживання; надання поліграфічних послуг, реалізація власної друкованої продукції, у тому числі інформаційної, рекламної та бланкової; організація, проведення індивідуальних екскурсій для відвідувачів та організованих груп у структурних підрозділах навчальних закладів.

У тих правоохоронних органах, де розвинені служби тилового забезпечення, платні послуги можуть надаватися також у сфері побуту та

транспорту, а саме: будівництво, ремонт та обладнання (благоустрій) житла, садових будиночків, надвірних будов, гаражів, сховищ для зберігання овочів та фруктів, ангарів, складських приміщень тощо; ремонт і технічне обслуговування автомобілів та інших транспортних засобів; послуги з паркування автомобілів та інших транспортних засобів; ремонт побутових машин і приладів, теле-, аудіо-, відеоапаратури, виготовлення і ремонт металовиробів; виготовлення і ремонт меблів, побутових столярних виробів, садово-городнього інвентарю; фото-, кіно-, відеопослуги; виготовлення і ремонт взуття, швейних і галантерейних виробів; послуги банно-прального господарства, хімчистка; прокат предметів культурно-побутового призначення, садово-городнього, спортивного та іншого інвентарю, човнів, наметів, будиночків у місцях відпочинку; перевезення меблів, домашнього майна та предметів культурно-побутового призначення; надання транспортних засобів для перевезення населення, у тому числі туристсько-екскурсійних груп; перевезення палива, овочів, фруктів; доставка будівельних матеріалів; вантажно-розвантажувальні роботи.

В областях та містах правоохоронними органами у сфері житлово-комунального обслуговування на платній основі можуть використовуватися і відомчі готелі (будинки, квартири) для тимчасового проживання осіб, які перебувають у відрядженні, туристів, учасників конференцій, симпозіумів, нарад тощо, окремих громадян з наданням їм додаткових послуг. Правоохоронні органи можуть здавати в оренду будівлі, споруди, обладнання, не пов'язані зі службовою, навчально-виховною, науковою діяльністю, якщо це не погіршує соціально-побутових умов працівників. можуть брати участь або організовувати самостійно на платній основі групові та індивідуальні заняття фізичною культурою та спортом на стадіонах, у спортзалах, плавальних басейнах, тенісних кортах тощо понад норми, встановлені планами службової та

фізичної підготовки особового складу, організовувати «групи здоров'я», надавати послуги спортивних баз і спортивно-оздоровчих таборів, спортивних клубів, прокат спортивного інвентарю. Підрозділи матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів можуть займатися виготовленням та реалізацією товарів народного споживання в майстернях, ательє, вирощуванням та реалізацією сільськогосподарської продукції та продукції тваринництва. На підприємствах, в майстернях і ательє, ремонтно-експлуатаційних шляхових ділянках (управліннях) можна виготовляти меблі, шити формений одяг, виробляти службове оснащення і амуніцію, охоронні пристрої, протиугінні засоби, інструмент і знаряддя спеціальної і криміналістичної техніки. Ситуація склалася таким чином, що сьогодні правоохоронні органи придбають ці товари на стороні за ринковими цінами з відповідними фінансовими наслідками.

Як уже наголошувалося в роботі, необхідно узагальнити досвід надання платних послуг правоохоронними органами та нормативно урегулювати його. При цьому у нормативному акті, про необхідність прийняття якого йшлося вище, необхідно закріпити вимоги, яких треба дотримуватися при здійсненні правоохоронцями підприємницької діяльності та іншої діяльності, яка приносить прибутки. Такими вимогами можуть стати наступні: плата правоохоронними органами може стягуватися лише за виконання ними обов'язків, не передбачених відповідним законодавством (наприклад, законами України «Про міліцію», «Про Прокуратуру», «Про Службу безпеки» й т.п.), або за більш швидке виконання обов'язків; плата може стягуватися лише за вільним волевиявленням фізичної чи юридичної особи; правоохоронні органи мають право відмовитися на свій розсуд від виконання термінових дій; діяльність, яка приносить прибутки, не повинна здійснюватися шляхом скоєння владних дій, що обмежують законні права та інтереси третіх осіб; крім того, у відомчих документах, що регулюють діяльність

правоохоронних органів, повинно бути передбачено право займатися підприємницькою та іншою діяльністю, яка приносить прибутки.

У зв'язку з розглядом питання про джерела фінансування системи правоохоронних органів цікавим видається досвід зарубіжних колег. У колишній ФРН поліцейські органи поділялися на правоохоронні органи Федерації та 11 земель. Поліцейські органи земель фінансувалися за рахунок бюджету місцевого самоврядування. У 1998 р. чисельність особового складу поліції ФРН становила 210 117 осіб, чисельність поліції земель – 173 668 осіб, що показує, наскільки сильно зміщено баланс фінансування в загальному бюджеті поліції ФРН у бік земель Федерації [81, с. 4–10]. Таке ж положення спостерігається і в Японії. Чисельність особового складу усієї поліції 257 296 осіб, а працівників, що утримуються за рахунок бюджетів префектур, – 249 697 осіб [104, с. 10]. Отже, у розвинених країнах переважна частка фінансування територіальних органів внутрішніх справ припадає на рахунок бюджету органів місцевого самоврядування. Ситуація в цих країнах показує, що муніципальна поліція являє собою один із самостійних і дуже значимих елементів в організаційній структурі національних поліцій.

У США усі служби та підрозділи поліції перебувають на фінансуванні місцевих органів влади і лише невелика частка фінансування на ці потреби надходить з державної казни. У 1990 р. ці надходження склали лише 3 % від загальних витрат на боротьбу зі злочинністю. Також є й інші джерела фінансування, а саме: гонорари за різні послуги, штрафи, від конфіскованого майна, пожертвування, а також допомога з федеральних фондів у фонди штатів та від штатів окремим муніципалітетам [66, с. 29–30; 217, с. 4–7].

Типовою для поліцій Заходу є висока технічна оснащеність служб, їх належне матеріально-технічне постачання. Наприклад, у Великобританії з 1978 по 1986 роки фінансові затрати на поліцію зросли на 280 %, значно

випередивши аналогічні показники темпу зростання затрат на оборону та соціальне забезпечення [331, с. 5]. Звертає на себе увагу висока технічна оснащеність служб фінської поліції, широке використання ними засобів електронно-обчислювальної техніки. Практично кожний працівник має на своєму робочому місці та активно використовує у повсякденній практиці комп'ютер. Поліція оснащена автотранспортом з розрахунку одна автомашина на 3–5 чоловік. Використовуються різноманітні автомашини: як спеціалізовані патрульні з відповідним обладнанням, фарбуванням, світловими та звуковими сигналами, машини для перевезення собак, пересувні кримлабораторії, так і звичайні, що застосовуються, наприклад, для таємного спостереження. Усі автомашини обладнані радіо- та радіотелефонним зв'язком. Радіозв'язок здійснюється якісно на відстані до 50 км. За допомогою переносного радіотелефону працівник може у будь-який момент зв'язатися з телефонним абонентом на усій території країни тощо [73]. Світова практика показує, що поліцейські системи в ряді країн заробляють на своє утримання значні власні кошти. У Китайській Народній Республіці, наприклад, кращі готелі, кращі ресторани, кращі ательє діють під егідою національної системи МВС. Завдяки такій господарській діяльності міліція КНР має високий рівень технічної оснащеності [18, с. 308].

Говорячи про альтернативні джерела фінансування правоохоронних органів, відзначимо, що спірним залишається питання щодо необхідності створення благодійних фондів при різних службах. З одного боку, такі фонди дозволяють більш цілеспрямовано використовувати отримані кошти на найбільш необхідні потреби. З іншого боку, виникає загроза використання службового стану як працівниками, так і керівниками даного підрозділу та скоєння ними різних діянь, що примушують фізичних та юридичних осіб поповнювати ці фонди. Також досить часто відсутня і соціальна спрямованість цих благодійних фондів [360].

Отже, на нашу думку, доцільно створювати такі фонди на рівні центральних управлінь підрозділів правоохоронних органів, передбачивши адресний розподіл фінансових та матеріальних ресурсів з урахуванням волевиявлення спонсору. Зазначимо, що фінансове та матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів повинно мати чітке правове регулювання та соціальну спрямованість. Від його активного застосування на практиці та подальшого вдосконалення залежить безпечна, а головне – ефективна діяльність правоохоронних органів, їх розвиток відповідно до завдань, поставлених перед ними державою.

Таким чином, можемо стверджувати, що правоохоронні органи України є повноправними суб'єктами фінансових правовідносин, учасники яких є носіями юридичних прав та обов'язків і беруть участь у формуванні, розподілі та використанні централізованих і децентралізованих державних фондів коштів з метою виконання покладених на них функцій та забезпечення власної безпеки у професійній діяльності. Зазначаючи про зв'язок стану матеріально-технічного забезпечення та його впливу на безпеку правоохоронних органів, слід наголосити, що правоохоронні органи через свою головну правоохоронну функцію активно впливають і на збереження національної безпеки України, тому доцільно було б створити Концепцію економічної безпеки України, де центральне місце в її забезпеченні належало саме правоохоронним структурам.

У пошуках оптимальних шляхів вирішення проблем фінансового забезпечення працівників правоохоронних органів важливого значення набувають історичні дослідження, які відображають різноманітний соціальний досвід минулого, у тому числі – фінансова підтримка діяльності правоохоронних органів.

Так, особливий інтерес викликає практика щодо фінансування поліції з бюджетів міст: так, згідно зі ст. 139 «Міського положення», 1870 р. міста повинні були брати участь у витратах щодо утримання чинів

поліції, надавати приміщення міським поліцейським управлінням з опаленням та освітленням, видавати кошти на утримання квартир чинам поліції, які не мали житла, постачати міській поліції продукти харчування, амуніцію та забезпечувати поліцейських службовців медичним обслуговуванням [378, с. 102]. Місцева влада вишукувала шляхи фінансової підтримки особового складу поліції: вводилися контрактна система, грошові заохочення, допомога на дітей нижчих чинів поліції тощо. Видаткова частина бюджету, майже 60%, протягом 1900–1913 р. приходилася на непродуктивні витрати держави: в основному військові та на утримання поліцейсько-адміністративного апарату. Державою широко використовувалося надане право затверджувати клопотання приватних осіб щодо формування на їхні кошти поліцейських команд. Після введення інституту поліцейських урядників розповсюдження набула практика заснування посад урядників на приватні кошти [379, с. 117].

За прийнятим у російському законодавстві правилом, витрати на грошове утримання поліцейських чинів повинні були покриватися з державного казначейства, а участь міст у цих витратах дозволялася за наявності в міських бюджетах достатньої кількості коштів. Однак, користуючись розпливчастим змістом ст. 139 «Міського положення», Міністерство внутрішніх справ намагалось покласти на міста не участь у витратах державного казначейства на поліцію, а повне утримання міських поліцейських установ. Безумовно, що така політика викликала негативну реакцію з боку органів міського самоврядування. У зазначений період для правоохоронців місцевою владою були встановлені такі види постачання: грошове, речове, провіантське, приварювальне, чайне, шляхове, а також озброєння, опалення і освітлення приміщень. Грошове утримання було недостатнім для переважної більшості чинів поліції: для нижніх чинів воно складалося з окладу, приварювальних (порціонних) грошей, квартирних грошей за розрядами місцевостей (або надання квартири), грошей на

обмундирування і, як особливе заохочення – грошової допомоги. Також могли виплачуватися додаткові гроші (залежно від місця і характеру служби) і гроші на перевезення речей та родини при переїздах до нового місця служби.

Аналіз фінансового положення Російської держави у другій половині XIX ст. та заходів, проведених щодо реформування поліцейських органів, дозволяє зробити висновки, що уряд намагався приділяти увагу своїм поліцейським силам. Проте фінансове забезпечення правоохоронних органів було недостатнім, що не дозволило сформувати серйозну правоохоронну систему. На відміну від європейських країн, обмеженість коштів визначала численний склад поліцейських сил Росії, яких бракувало для того, щоб ефективно боротися зі злочинністю в державі. Кожного разу, якщо сувора централізація управління системою фінансового та матеріально-технічного забезпечення заважала її гнучкості, перешкоджала раціональному використуванню можливостей економічної бази, яка постійно змінювалася, знижувала рівень ефективності діяльності правоохоронців, вдавалася до змішаного варіанта забезпечення, заснованого на територіальному принципі. Ключовим моментом є те, що за весь період історичного розвитку правоохоронних структур України фінансове та матеріально-технічне забезпечення їх діяльності було недостатнім, що в кінцевому результаті негативно впливало як на стан захищеності правоохоронців, так і на ефективність виконання ними завдань і обов'язків, визначених чинним законодавством.

Очевидно, що безпека діяльності правоохоронних органів та особиста безпека їх працівників прямо залежить від фінансового та матеріально-технічного забезпечення самих правоохоронних органів. І навпаки, успішна робота правоохоронних органів значною мірою залежить від умов праці, побутового, транспортного і соціального обслуговування працівників. Беззаперечно, наявність кваліфікованих кадрів в організації

має важливе значення та для виконання поставлених перед правоохоронними органами завдань необхідно, перш за все, приділити увагу грошовому забезпеченню працівників, щоб служба в правоохоронних органах була привабливою для кваліфікованих спеціалістів.

Бюджетне фінансування матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів України постійно залишається на недостатньому рівні. Фінансування видатків на придбання озброєння, спецтехніки та автотранспорту для потреб правоохоронних органів в різні роки коливалось у розмірах 2,3 %–5 % від потреби. У незадовільному стані перебуває спецобмундирування, озброєння, засоби зв'язку та оборони правоохоронних органів, а забезпеченість ними становить 10–30 %. Майже половина особового складу потребує повної заміни форменого одягу, але на речове майно щорічно виділялося 6,7 %–9 % коштів від необхідного [244,с.81].

Зрозуміло, що така ситуація перш за все ставить під загрозу можливість безпечного виконання працівниками правоохоронних органів покладених на них службових завдань (про що вже неодноразово наголошувалося). Фінансове забезпечення як складова безпечної діяльності працівників правоохоронних органів визначається, що фінансове забезпечення є невід'ємною складовою особистої безпеки працівників правоохоронних органів та наводиться основні його підвиди. Зокрема, фінансове забезпечення працівників правоохоронних органів додатково деталізується на підвиди: фінансові ресурси (сукупність усіх цільових фондів грошових коштів правоохоронних органів, необхідних для їх функціонування; надходження грошових коштів і здійснювані виплати: централізовані та децентралізовані); матеріальні ресурси (будівлі, службові та жилі приміщення, дороги, стоянки; полігони, господарчий інвентар, транспорт, засоби зв'язку, їдальні; відомчі установи охорони здоров'я;

санаторії, меблі, інвентар, пальне, запчастини, канцтовари, формений одяг, продовольче забезпечення); технічні ресурси (охорона система контролю, сигналізації, оргтехніка).

Фінансове забезпечення діяльності правоохоронних органів залежить від фінансових можливостей держави. Законом України «Про бюджет» кожного року встановлюється сума коштів, що виділяється державою на забезпечення правоохоронних органів, серед яких було розглянуто органи: Міністерства внутрішніх справ України, Державної податкової служби, Служби безпеки України, Збройних сил та Державної пенетенціарної служби України за 2009 р., 2010р., 2011 р., 2012 р., 2013 роки (додаток 1). В той же час для повноцінного аналізу фінансового забезпечення правоохоронних органів був врахований рівень інфляції в державі за кожен наведений рік. Так, в 2009 р. він становив – 16, 3 %; 2010 р. – 15, 9 %; 2011 р. – 15, 75 %; 2012 р. – 13, 4 %; і на початок 2013 року рівень інфляції коливався на позначенні - 12,4 % (додаток 2).

Керуючись, проведенням дослідження фінансового забезпечення правоохоронних органів виокремимо фінансування кожної правоохоронної структури. На забезпечення Міністерства Внутрішніх справ з державного бюджету виділялося за кожний окремий рік суми: (додаток 3) 2009 р. – 10, 9 млрд. грн., 2010 р. – 12, 5 млрд. грн., 2011 р. – 13,1 млрд. грн., 2012 р. – 13, 7 млрд. грн., 2013 р. – 15, 41 млрд. грн. На забезпечення Збройних Сил України (додаток 4), в свою чергу, з державного бюджету Законом України «Про бюджет» було передбачено наступні грошові суми: 2013 р. - 11.4 млрд. грн., 2012 р. - 10.5 млрд. грн., 2011 - 8.9 млрд. грн., 2010 р. - 8.7 млрд. грн., 2009 - 6.7 млрд. грн. Служба безпеки України (додаток 5) фінансувалася в наведені роки наступним чином: 2013 р. - 3.1 млрд. грн., 2012 р. - 2.9 млрд. грн., 2011 - 2.7 млрд. грн., 2010 р. - 2.54 млрд. грн., 2009 р. - 2.17 млрд. грн. Державна митна служба України (додаток 6), до її ліквідації та включення до складу Міністерства доходів та зборів України, указом Президента

забезпечувалася з бюджетної казни та фінансувалася: 2013 р. - 7.6 млрд. грн., 2012 р. - 6.8 млрд. грн., 2011 р. - 6.4 млрд. грн., 2010 - 5.8 млрд. грн., 2009 - 5.1 млрд. грн. Державна податкова служба України (додаток 7): 2013 р. - 9.1 млрд. грн., 2012 р. - 8.4 млрд. грн., 2011 р. - 7.5 млрд. грн., 2010 - 7.0 млрд. грн., а також у 2009 році фінансування ДПС відбувалося окремо від Державної податкової адміністрації та мало такий розрахунковий вигляд ДПС - 3.7 млрд. грн., ДПА - 6.1 млрд. грн. Державна прикордонна служба України (додаток 7): 2013 р. - 3.4 млрд. грн., 2012 р. - 3.28 млрд. грн., 2011 - 2.97 млрд. грн., 2010 - 2.5 млрд. грн., 2009 - 2.17 млрд. грн. Державна пенітенціарна служба України фінансово забезпечувалася державною таким чином (додаток 8): 2013 р. - 1.7 млрд. грн., 2012 - 1.54 млрд. грн., 2011 - 1.48 млрд. грн., 2010 - 1.26 млрд. грн., 2009 - 1.21 млрд. грн.

В той же час, враховуючи рівень інфляції за поточні роки, стверджується, що значного підвищення у фінансуванні правоохоронних структур, які були нами розглянуті не відбулося. Причиною даної тенденції виступає високий інфляційний рівень, який поглинає збільшення виділених державною коштів для покращення діяльності та забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів України.

Враховуючі дані, визначені в Законі України «Про бюджет» за 2009 р., 2010р., 2011 р., 2012 р., 2013 роки, вважаємо, що положення щодо фінансового забезпечення співробітників правоохоронних органів повинні бути врегульовані в достатній мірі. І як фундаментальна основа фінансового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів пропонується в законах про державні бюджети на відповідні календарні роки, визначати обсяги фінансування правоохоронних органів з випередженням показників інфляції в державі.

Підсумовуючи вищевикладене можна зробити узагальнюючий висновок про те, що фінансове забезпечення є перш за все джерелом ресурсів для підтримки та існування системи правоохоронних органів України, адже співвідношення між отриманим результатом (ефектом) і ресурсами, які затрачаються на його отримання, визначають ефективність діяльності організації.

Також, щодо вичерпного визначення, поняття матеріальне, технічне та фінансове забезпечення правоохоронців розуміється як система товарно-грошових і господарських відносин, які виникають між центральними апаратами відповідних правоохоронних органів, органами влади, підприємствами, організаціями, фізичними особами з одного боку, та правоохоронними органами та їх підрозділами – з іншого, у процесі централізованого постачання матеріальних, технічних і військових ресурсів (сировина, паливо, обладнання, речове майно, зброя, боєприпаси і матеріали); виконання договорів купівлі-продажу (оптова торгівля), реалізація фондів, комісійного й роздрібного продажу продуктів і засобів виробництва; надання матеріально-технічної допомоги та фінансування їх діяльності.

Проаналізувавши у даному підрозділі стан фінансового забезпечення діяльності правоохоронних органів як одного із елементів забезпечення особистої безпеки їх працівників, вважаємо, що недостатнє фінансування правоохоронних органів не дає змоги здійснити виплату в повному обсязі передбаченого нормативними документами грошового забезпечення правоохоронців, здійснити на належному рівні реалізацію інших соціально-економічних прав працівників (наприклад, щодо виплати вихідної допомоги, страхових сум, забезпечення безкоштовної медичної допомоги та інших прав, розглянутих у цьому розділі). На жаль, положення, яке нині склалося з фінансуванням та матеріально-технічним забезпеченням правоохоронних органів, носить не короткостроковий

характер. Тому, на нашу думку, на сьогодні вкрай важливим залишається питання пошуку оптимальних шляхів збільшення фінансового та матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів як найважливіших елементів їх безпечної діяльності.

4.4. Припинювальні засоби як небезпека особистої безпеки працівників правоохоронних органів

Однією з найвищих соціальних цінностей в Україні визнається людина та окремі особисті немайнові блага, які формують її внутрішній духовний світ (ст. 3 Конституції України). Особливе місце серед вказаних соціальних цінностей посідає безпека людини. Аналіз правового забезпечення та наукових досліджень із вказаної проблематики ускладнюється полісемантичністю базового поняття «безпека».

У діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення громадського порядку, охорони прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб, боротьби з різними правопорушеннями, та, найголовніше, – для забезпечення особистої безпеки важливе значення має використання надзвичайних, екстраординарних заходів адміністративного припинення або, іншими словами, заходів припинення спеціального призначення, до яких належать заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальна зброя.

Застосування зброї та спеціальних засобів працівниками правоохоронних органів являє собою особливий вид примусових заходів, який включає в себе безпосереднє використання вражаючих властивостей даних предметів і спрямований, перш за все, на припинення протиправних дій, що становлять велику суспільну небезпеку [174, с. 304].

Першими, хто ґрунтовно дослідив сутність таких заходів, підстави та порядок їх застосування в діяльності правоохоронних органів, були О.М. Бандурка [19] і А. Т. Комзюк [159]. Цілком слушною, на наш погляд,

є думка про те, що з урахуванням особливостей діяльності правоохоронних органів, зброя, спеціальні засоби та засоби фізичного впливу можуть застосовуватися під час спеціальних завдань з охорони правопорядку; під час виконання службових обов'язків; у позаслужбовий час для самозахисту та захисту членів своїх сімей від злочинних посягань. Таким чином, держава визнає право застосування сили органами правопорядку для забезпечення правопорядку. Таке застосування визначається за необхідне, правомірне, і, нарешті, таке, що заохочується, оскільки відповідає інтересам суспільства і держави. Ситуації правомірного застосування працівниками правоохоронних органів зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу виникають виключно при особливих (надзвичайних) обставинах. При цьому така необхідність може виникнути як при діях працівників, пов'язаних із виконанням спеціальних завдань (участь у спеціальних операціях, несення служби під час надзвичайних адміністративно-правових режимів), так і при звичайному режимі несення служби.

Правове регулювання діяльності правоохоронних органів щодо застосування зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу здійснюється певною системою законодавства, яка склалася зі значної кількості нормативних актів. Загальні основи правовідносин, що виникають у досліджуваній сфері, містяться в Конституції України. Безперечним є дотримання основних конституційних прав, свобод людини та громадянина, які закріплені в II розділі Основного Закону, зокрема норми, що захищають життя та здоров'я людини (ст. 27), її гідність (ст. 28), особисту недоторканість житла (ст. 29; 30). Крім того, правоохоронні органи щодо застосування таких заходів керуються положеннями Постанови Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 року № 49 «Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку» [301, с. 27], Постанов КМ України, що

затверджують Положення про порядок охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [324, с. 109], Положення про порядок застосування вогнепальної зброї [294], Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та подразнюючої дії [325].

Основним законодавчим актом, що регулює порядок застосування зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу, є Закон України «Про міліцію» [328]. Окремої уваги заслуговує аналіз правових норм, регламентуючих порядок застосування зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу, що містяться у відомчих нормативних актах правоохоронних органів. Зазначена категорія актів має розкривати (конкретизувати) законодавчі акти. До таких відомчих нормативних актів можна віднести: Статут внутрішньої служби ЗС України [348]; Статут патрульно-постової служби міліції України; Положення про службу міліції з охорони й конвоювання затриманих та взятих під варту осіб тощо [399].

На думку фахівців, вжиття правоохоронцями заходів припинення спеціального призначення повністю відповідає практиці демократичних держав, де слово правоохоронця – закон, а його особа є недоторканою та перебуває під цілковитим захистом держави. Підкреслюється, що нині працівники правоохоронних органів застосовують вогнепальну зброю частіше, ніж, наприклад, п'ять років тому. Це дозволяє вести боротьбу зі злочинністю більш ефективно. Аналіз практичної діяльності правоохоронних органів свідчить про те, що найчастіше спеціальні засоби припинення застосовують з метою затримання і доставлення правопорушників (майже 55 % всіх випадків їх застосування) та для припинення опору (близько 10 %). Решта випадків – для самозахисту (майже 35 %). [268, с. 135]. Таким чином, можна помітити, що існування реальної можливості застосування правоохоронцями заходів припинення

спеціального призначення відіграє неабияку роль не лише у недопущенні небезпечних наслідків, що може завдати злочинне діяння, а й для забезпечення власної безпеки. Разом з тим серед працівників правоохоронних органів відмічається надмірно застережливе (або перестраховуюче) ставлення до застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу. Існування так званого «стримуючого фактору» обумовлено як організаційними, так і психологічними підставами. Ситуації професійного ризику надзвичайно різноманітні. Зрозуміло, що не всі вони оговорені відповідними нормативними документами і тому вимагають від правоохоронців уміння самостійно оцінювати та діяти у ситуаціях, що склалися, приймати рішення, брати на себе відповідальність тощо. Слід враховувати також фактор побоювання службових чи прокурорських перевірок за фактами застосування заходів припинення спеціального призначення.

З одного боку, дійсно, застосування заходів припинення спеціального призначення вимагає надзвичайної відповідальності, але, з іншого, ціною надмірно перестраховочного ставлення до цього стає здоров'я і навіть життя працівника правоохоронних органів. Однією із причин такого стану є психологічна невідповідність працівників правоохоронних органів до дій в екстремальних ситуаціях. Значну роль у підготовці правоохоронців до несення служби та забезпечення їх власної безпеки при виконанні завдань в особливих умовах відіграє саме психологічна підготовка. Психологічна підготовка правоохоронців – це комплекс заходів психологічного характеру, спрямованих на формування, підтримку і розвиток у працівників психологічних та морально-ділових якостей, спрямованих на здійснення внутрішнього самоконтролю при виникненні різних негативних ситуацій [384,с.608-617].

У зв'язку з цим особливого значення набуває діяльність, яка спрямована, з одного боку, на вдосконалення профвідбору та профвідсіву

професійно непридатних осіб, з другого – на вдосконалення структури особистості працюючих працівників. Що стосується останнього, то мається на увазі підвищення професійної компетентності та досвіду працівників, у тому числі тренування професійної поведінки в екстремальних ситуаціях, підвищення емоційної стійкості та здатності до самоуправління, саморегуляції своєї поведінки та стану, підвищення відповідальності, дисциплінованості, готовності виконувати вимоги безпеки.

Ще одним фактором, який тісно пов'язаний із попереднім і також має безпосереднє відношення до ефективності дій працівників правоохоронних органів в екстремальних ситуаціях, у тому числі з використанням вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу, є минулий досвід нещасних випадків у працівників, які трапились з ними особисто або з колегами під час виконання службових обов'язків. З метою допомоги працівникам, що опинилися у таких ситуаціях, запобігання повторних травм доцільним є створення та впровадження у практику діяльності правоохоронних органів спеціальних реабілітаційних програм. Реалізація таких програм можлива на базі психологічних служб або лікарняних установ.

Одним із дієвих шляхів мінімізації факторів небезпеки у професійній діяльності правоохоронців є забезпечення відповідного рівня їх правового захисту. Як уже зазначалося раніше, в Україні створена певна правова база, яка покликана забезпечити правовий захист працівників правоохоронних органів та членів їх сімей. Однак у суспільстві все частіше наголошується на недостатності заходів, що вживаються, м'якості вироків за посягання на життя та здоров'я працівників правоохоронних органів.

Для визначення підстав правомірного застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу правоохоронцями необхідно чітко розуміти, що спеціальність призначення заходів

припинення визначається тим, що вони спрямовані безпосередньо на особу – правопорушника, здатні завдати йому певної фізичної шкоди, навіть позбавити життя. При цьому дії працівників правоохоронних органів повинні залишатися в межах, достатніх для реагування на суспільно небезпечні прояви, і в жодному разі не перевищувати ці граничні рамки. Дані вимоги встановлюються з огляду на реальну оцінку небезпеки обстановки, що склалася, і водночас в міру своєї граничності мають бути цілком дієвими для усунення причин та умов ускладнення обстановки та відновлення порушеного права [266, с. 114]. Можна зробити висновок, що межею дозволеної шкоди при застосуванні сили визнається заподіяння правоохоронцем правопорушнику такої шкоди, яка відповідає потенціалу небезпеки (правовій підставі), що загрожує інтересам правоохорони та обстановці (фактичній підставі), в якій попереджувалась, припинялась, усувалась ця небезпека. Наведена логіка міркувань дозволяє визначити межі шкоди, яка буде вимушено заподіяна правопорушникові під час застосування сили працівником міліції, що виконує службові обов'язки з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

Висновок про дотримання меж достатньої шкоди підтверджується як міжнародно-правовими актами, так і чинним національним законодавством. Відповідно до ст. 3 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятого 17 грудня 1979 р. Генеральною Асамблеєю ООН, зазначені особи мають застосовувати силу тільки у випадку крайньої необхідності і тією мірою, в якій це вимагається для виконання їх обов'язків. У коментарі до цієї статті сказано, що посадовими особами не може застосовуватися сила, яка перевищує межі, необхідні для досягнення законної мети.

Приблизно таке ж правило закріплено в ч. 4 ст. 12 Закону «Про міліцію»: в разі застосування сили остання має зводиться до мінімуму завдання шкоди здоров'ю правопорушників. З наведених нормативних

актів чітко видно прагнення обмежити завдання шкоди лише тим мінімумом, який дійсно є необхідним і достатнім для досягнення передбаченої у законі суспільно-корисної мети. Завдання ж шкоди, яка виходить за цей мінімум, є протиправним. Саме з метою завдання якнайменшої шкоди здоров'ю людини встановлено ряд обмежень щодо застосування сили.

Крім того, характер зазначених заходів визначає специфіку підстав їх застосування – це, як правило, невідкладні випадки, коли необхідно припинити протиправні дії і іншим способом зробити це неможливо. Їх застосовують тоді, коли були використані і не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу на правопорушників. Їх застосуванню повинно передувати попередження про намір їх використання, якщо це можливо. Винятком є випадки, в яких виникає безпосередня загроза життю або здоров'ю громадян або правоохоронців.

Функції, способи та форми попередження про намір застосування відповідних заходів у діяльності міліції досить ґрунтовно дослідив О. С. Фролов [438, с. 101–123]. Попередження може бути здійснено голосом, а при значній відстані або зверненні до великої групи людей – через гучномовні установки та підсилювачі українською мовою не менше двох разів з наданням часу, достатнього для припинення правопорушення.

У попередженні, як правило, повинен оголошуватися правовий статус правоохоронця як представника влади, який діє публічно, від імені держави, і що його вимогам слід підкорятись, про наявність конкретного правопорушення та намір застосувати відповідний спеціальний засіб, вогнепальну зброю або захід фізичного впливу у випадку невиконання його вимог про припинення протиправних дій (бездіяльності) тощо. У зв'язку з відсутністю визначення конкретних форм та способів попередження в законодавстві на практиці попередження висловлюється великою кількістю словосполучень, у т.ч. і ненормативних [439, с. 123–125].

Після здійснення попередження законодавчо встановлюється обов'язок надати час, достатній для припинення особою правопорушення (пп. 2 п. 4 Правил застосування спеціальних засобів при охороні ГП в Україні), але конкретний час, необхідний для того, законодавством не визначено. На практиці це призводить до дій на власний розсуд, залежно від ситуації.

У разі неможливості уникнути застосування сили вона не повинна перевищувати меж, необхідних для виконання обов'язків та досягнення законної мети [152]. При заподіянні шкоди забезпечується подання необхідної допомоги потерпілим у найкоротший строк. Особи, які не подали допомогу потерпілим, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством. У зв'язку з цим варто погодитися з думкою О. С. Фролова, який формулює принципи, на яких має ґрунтуватись застосування сили: стримування; заподіяння якнайменшої шкоди; співрозмірності; достатності [438, с. 95–100].

Саме з цією метою встановлено ряд обмежень щодо застосування сили. Так, загальним правилом для всіх озброєних працівників правоохоронних органів є заборона застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби, службових собак і вогнепальну зброю до жінок з явними ознаками вагітності, осіб похилого віку або з вираженими ознаками інвалідності та малолітніх, крім випадків учинення ними групового нападу, що загрожує життю і здоров'ю людей, зокрема прикордонників, або збройного нападу чи збройного опору тощо [152]. За цих умов ми підтримуємо думку щодо доцільності визначення у законодавстві основних понять «особа похилого віку», «зовнішні ознаки інвалідності», «малолітні» тощо, які мають суттєве значення у регламентації конкретних процедурних правил застосування заходів та їх виду. На жаль, поки це зроблено лише в узагальненому вигляді.

Ряд специфічних обмежень стосується різних правоохоронних підрозділів. Наприклад, прикордонникам забороняється застосування зброї

в напрямі території суміжної держави, за винятком випадків відбиття збройного нападу та вторгнення на територію України озброєних військових груп і злочинних угруповань, припинення збройних провокацій, а також для відбиття нападу або припинення збройного опору осіб, які незаконно перетинають чи намагаються незаконно перетнути державний кордон України.

А.Т. Комзюк пропонує використати загальний алгоритм (певну послідовність окремих загальних дій, процедур) дій правоохоронців у небезпечних ситуаціях [160, с. 225]. Цей алгоритм складають такі дії: прийняття рішення або отримання дозволу на застосування відповідного заходу припинення спеціального призначення; приведення зброї або спеціального засобу у бойову готовність; попередження про намір застосування сили; надання часу на відповідну реакцію; власне застосування сили; припинення застосування сили; надання необхідної допомоги; процедура огляду місця застосування сили; негайна доповідь про негативні наслідки застосування заходу припинення спеціального призначення; невідкладні слідчі дії на місці пригоди; подання процесуальних документів про застосування заходів припинення спеціального призначення [438, с. 81].

Наведений алгоритм не є ідеальним, особливо щодо дій до прийняття рішення, які в ньому відсутні, хоча вони є важливими, адже правоохоронець повинен проаналізувати та оцінити обстановку (реальну загрозу, свої сили, можливості тощо), у т.ч. здійснити кваліфікацію правопорушення, обрати засіб впливу (припинення), що в кінцевому рахунку впливає на прийняття ним конкретного виду рішення про застосування сили тощо. Не є доцільним, на наш погляд, включення в алгоритм проведення невідкладних слідчих дій на місці пригоди. Але, незважаючи на це, він може бути обраний за основу тактики поведінки правоохоронців у екстремальних ситуаціях і сприятиме частковому

вирішенню проблеми забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів при застосуванні вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу.

Перед застосуванням спеціальних засобів та зброї або одночасно з їх застосуванням до порушників, перш за все, можуть використовуватися заходи фізичного впливу, у тому числі прийоми рукопашного бою. Метою їх застосування є припинення правопорушення, затримання правопорушника та відвернення небезпеки, що загрожує життю і здоров'ю людей. Рішення про використання заходів фізичного впливу, їх вид та інтенсивність використання приймається кожним правоохоронцем самостійно. Використання засобів фізичного впливу для захисту визнається правомірним лише тоді, коли обстановка свідчить про те, що ненасильницькі дії не будуть ефективними. Якщо є підстави для застосування зброї без попередження, правоохоронець може використовувати будь-які заходи та засоби фізичного впливу. За інших обставин застосування засобів фізичного впливу повинно мати оборонний, стримувальний характер, бути спрямованим на здійснення контролю за діями правопорушника.

Заходи фізичного впливу, які застосовуються правоохоронцями для припинення правопорушень або подолання протидії законним вимогам, нині не обмежуються прийомами самбо, як це було раніше, а може застосовувати в необхідних випадках для виконання покладених на неї завдань будь-які засоби фізичного впливу, включаючи прийоми рукопашного бою, різних видів єдиноборств (самбо, дзюдо, карате, кун-фу, теквондо, айкідо, вільна боротьба, бокс, кікбоксінг тощо), залежно від ситуації, яка склалася, а також рівня фізичної підготовки конкретних працівників. Тобто це всі засоби безпосередньої, так би мовити, «мускульної» дії на супротивника. Мета нейтралізації супротивника

досягається шляхом виконання ударів, блоків, кидків, больових прийомів, удушень, захватів, утримань тощо.

В Інструкції з організації роботи чергової частини наведено приблизний перелік ситуацій, коли міліція застосовує прийоми самбо та рукопашного бою. Відповідно до неї це можливо у випадках:

- захисту від нападу хуліганів та інших осіб, що загрожують життю і здоров'ю громадян або працівників міліції;
- затримання злочинця, який чинить опір;
- фізичного опору особи, яка доставляється до міліції;
- фізичного опору при законному здійсненні обшуку або вилучення речових доказів (п. 4.4.8.3). Цей перелік, на нашу думку, потребує деяких пояснень. Необхідно зауважити, що Інструкція необґрунтовано обмежує заходи фізичного впливу прийомами самбо та рукопашного бою. Важливо ще раз підкреслити, що Закон «Про міліцію» надає право міліції застосовувати будь-які заходи фізичного впливу, включаючи і спеціальні прийоми єдиноборств. Крім того, перелік випадків, коли може бути застосовано заходи фізичного впливу, далеко не повний, це саме приблизний перелік, його не можна розглядати як вичерпний.

Закон «Про міліцію» передбачає два види мети застосування заходів фізичного впливу – припинення правопорушень і подолання протидії законним вимогам міліції, відповідно, також можна назвати дві підстави такого застосування – наявність правопорушення або наявність факту протидії працівникам міліції у виконанні їх завдань та функцій. На нашу думку, в Законі слід було б уточнити вид правопорушення, для припинення якого можуть застосовуватися зазначені заходи. Це мають бути не будь-які правопорушення, а адміністративний проступок або злочин. Проте наявності одного лише факту правопорушення або протидії недостатньо для застосування сили в цьому випадку. Закон вимагає, щоб до цього було вжито інших, менш небезпечних засобів для забезпечення

виконання покладених на міліцію обов'язків. Тут маються на увазі всі можливі види переконання, а також деякі інші заходи адміністративного примусу (наприклад, вимога припинити протиправну поведінку).

Застосування заходів фізичного впливу не оформляється якимось спеціальним документом. Зазначена Інструкція, а також Статут патрульно-постової служби міліції передбачають лише обов'язок працівника міліції, який завдав тілесних ушкоджень внаслідок цього, по-перше, надати невідкладну медичну допомогу потерпівшому і, по-друге, доповісти письмово вищому начальникові. Встановлено певні вимоги до змісту рапорту. В ньому має бути зазначено час, місце, проти кого і за яких обставин застосовано заходи, а також прізвища та адреси понятих (за їх наявності). Викликає сумнів застосування в цьому випадку терміна «понятий». Раніше зазначалося, що понятий – це особа, яка присутня при виконанні певних дій на запрошення уповноваженої посадової особи. Важко собі уявити, щоб працівник міліції, перед тим як застосувати заходи фізичного впливу, запрошував понятих. Правильніше було б у цих випадках говорити не про понятих, а про свідків.

Спеціальні засоби становлять різноманітні технічні засоби впливу на правопорушника, а в деяких випадках – також на транспортні засоби та інші речі, з метою усунення протиправної ситуації. Підстави, порядок застосування, а також види спеціальних засобів вичерпно встановлено, крім Закону «Про міліцію», Правилами застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку, затвердженими постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 р. [301]. Правила застосування окремих засобів деталізовано також у нормативних актах МВС України.

Відповідно до ст. 14 Закону «Про міліцію» спеціальні засоби застосовуються у випадках, коли були використані і не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу на правопорушників:

- для захисту громадян і самозахисту працівника міліції від нападу та інших дій, що становлять загрозу їх життю або здоров'ю;
- для припинення масових безпорядків і групових порушень громадського порядку;
- для відбиття нападу на будівлі, приміщення, споруди і транспортні засоби, незалежно від їх приналежності, або їх звільнення у разі захоплення;
- для затримання і доставлення до міліції або іншого службового приміщення осіб, які вчинили правопорушення, а також для конвоювання і утримання осіб, затриманих і підданих арешту, взятих від варту, якщо зазначені особи чинять опір працівникам міліції або якщо є підстави вважати, що вони можуть втекти чи завдати шкоди оточуючим або собі;
- для припинення масового захоплення землі та інших дій, що можуть призвести до зіткнення груп населення, а також діянь, які паралізують роботу транспорту, життєдіяльність населених пунктів, посягають на громадський спокій, життя і здоров'я людей;
- для припинення опору працівникові міліції та іншим особам, які виконують службові або громадські обов'язки по охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю;
- для звільнення заручників.

Усі спеціальні засоби, які застосовуються в правоохоронній діяльності, можна поділити на дві групи: засоби активної оборони і засоби забезпечення спеціальних операцій. Варто зазначити, що зазначені правила до числа спеціальних зараховують також засоби індивідуального захисту, з чим важко погодитися. Спеціальні засоби застосовуються до порушників, саме тому вони належать до заходів адміністративного примусу. Засоби ж захисту не застосовуються, а використовуються при охороні громадського порядку, з примусом це використання ніяк не пов'язане. У законодавстві терміни «застосування» і «використання» чітко розмежовуються, про це

пізніше ще буде йтися. Враховуючи сказане, засоби індивідуального захисту не можна визнати заходами адміністративного примусу, хоча в літературі їх також називають такими [438].

Засобами активної оборони визнаються гумові кийки; кийки пластикові типу «тонфа»; наручники; електрошокові пристрої; патрони і пристрої для їх відстрілювання вітчизняного виробництва, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії; ручні газові гранати, а також патрони з газовими гранатами («Черемуха-1», «Черемуха-4», «Черемуха-5», «Черемуха-6», «Черемуха-7», «Черемуха-10», «Черемуха-12», «Сирень-1», «Сирень-2», «Сирень-3»); балончики, патрони, гранати та інші спецзасоби з препаратами слезоточивої та подразнюючої дії на основі природних капсаїциноїдів, морфоліду пералгонової кислоти (МПК) і речовини АЛГОГЕН. До засобів забезпечення спеціальних операцій належать ранцеві апарати «Облако»; світлошумова граната «Заря» та світлошумовий пристрій «Пламя»; патрони з гумовою кулею «Волна-р»; водомети; бронемашини та інші транспортні засоби; пристрій для примусової зупинки автотранспорту «Еж-М»; пристрої для відкриття приміщень, захоплених правопорушниками: малогабаритні підривні пристрої «Ключ», «Імпульс». Крім того, при охороні громадського порядку можуть також використовуватись службові собаки. Зазначені правила, а також відомчі нормативні акти встановлюють особливості застосування більшості із перерахованих засобів, на які варто звернути увагу.

Гумові кийки в практичній діяльності правоохоронних органів застосовуються частіше за будь-які інші спеціальні засоби – більше 50 % всіх випадків їх застосування. Забороняється наносити удари ними по певних частинах тіла людини: голові, шийі, ключичній ділянці, животі, статевих органах. Слід зазначити, що така заборона, мабуть, не завжди може бути дотримана, тому що ситуація, в якій застосовуються ці засоби,

як правило, швидкоплинна, мінлива, і у працівника міліції немає достатнього часу вибрати потрібне місце для нанесення удару. Те ж саме стосується пластикових кийків типу «тонфа», якими заборонено наносити удари по голові, шиї, сонячному сплетінні, ключичній ділянці, низу живота, статевих органах, нирках, копчику. Як уявляється, обмеження щодо застосування гумових і пластикових кийків мають бути однаковими, адже шкода, яка при цьому може бути заподіяна, практично нічим не відрізняється.

Наручники, відповідно до Інструкції з організації роботи чергової частини (п. 4.4.8.1), застосовуються при охороні, утриманні та конвоюванні заарештованих та затриманих у таких випадках: вчинення ними фізичного опору конвою, при спробі нападу на конвой чи склад суду; затримання при спробі втечі; наявності відомостей про намір цих осіб покінчити життя самогубством або вчинити втечу; наявності розпорядження головуєчого на суді; визнання судом особливо небезпечним рецидивістом; конвоювання особливо небезпечних злочинців; конвоювання у літаках, автомобілях (крім автозаків). Безперервне утримання в наручниках допускається не більше як 2 години, після чого вони знімаються на час до 15 хвилин. Застосування наручників у приміщенні міліції оформляється актом.

Повертаючись до питання правомірного застосування до заарештованих спеціальних засобів, слід зазначити, що, на нашу думку, є досить суттєва різниця у використанні таких термінів, як супроводження, доставлення та конвоювання. Супроводження є адміністративно-запобіжним заходом, доставлення, відповідно до ст. 259 КпАП, є заходом забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, хоча визначення цього поняття в ньому відсутнє. Щодо конвоювання, то є різні тлумачення цього поняття.

Так, конвой [голл. *konvooi* – супроводження, франц. *convoi* – супроводжувати] – це військовий підрозділ (команда), окремий військовослужбовець, що охороняє і супроводить транспорт, військовополонених чи заарештованих осіб до місця призначення [390, с.545]; група озброєних людей, що супроводять кого-, що-небудь для охорони або запобігання втечі; варта... [247, с. 876]; озброєна охорона, споряджена для супроводження (конвоювання) до місця призначення арештованих, засуджених або військовополонених [39, с. 266].

Усі ці визначення в цілому означають, що конвоювання – це доставлення під охороною конвою підозрюваних, обвинувачених, підсудних або засуджених [184, с. 393]. А тому ми вважаємо, що у відомчих нормативних актах потрібно чітко розмежувати порядок та підстави виконання супроводження, доставлення та конвоювання.

Зазначена Інструкція передбачає також можливість застосування засобів зв'язування, які за своїм впливом на правопорушника практично не відрізняються від наручників. Зв'язування провадиться засобами, що виключають можливість заподіяння тілесних ушкоджень затриманому (спеціальними ремнями з брезентової тканини), і застосовується для припинення буйства та безчинства затриманих і заарештованих, коли іншими заходами припинити ці дії неможливо, а також для затримання і конвоювання злочинців, коли є підстави для побоювання, що вони намагатимуться вчинити втечу або напад на працівника міліції чи громадян, так само як і завдати собі каліцтво або покінчити життя самогубством. Перебування у зв'язаному стані, як і в наручниках, не повинно перевищувати двох годин. Про кожен випадок зв'язування складається акт із зазначенням, коли, де, проти кого і за яких обставин застосовано цей захід, тривалість перебування особи у зв'язаному стані, а також прізвища та адреси понятих. Зауважимо, що можливість застосування зазначеного заходу передбачено тільки відомчою

Інструкцією, що не можна визнати правильним, його також слід було б врегулювати згаданими правилами, адже вони, зазначимо, встановлюють вичерпний перелік спеціальних засобів.

При застосуванні сльозоточивих речовин забороняється прицільна стрільба по правопорушниках, розкидання і відстрілювання гранат у натовп, повторне застосування їх у межах зони ураження в період дії цих речовин. Окремі речовини («Черемуха-1», «Черемуха-4», «Черемуха-12», «Сирень-3» та «Облако») можуть застосовуватися тільки на відкритій місцевості. Варто зазначити, що в діяльності міліції ці речовини застосовуються дуже рідко.

Вогнепальна зброя може застосовуватися працівниками правоохоронних органів як крайній захід у чітко визначених випадках. Як уже неодноразово наголошувалось, про винятковість цього заходу свідчить кілька обставин. Перш за все, наслідки його застосування порівняно з наслідками всіх інших заходів найбільш суворі. Підстави застосування зброї визначено детально і вичерпно. Про всі випадки її застосування негайно повідомляється прокуророві для забезпечення перевірки законності дій працівників міліції, з цією метою проводиться службове розслідування.

Відразу зазначимо певну невизначеність щодо розуміння терміна «вогнепальна зброя». По суті, тут ідеться про всі види табельної вогнепальної зброї, прийняті на озброєння правоохоронних органів (автомати, карабіни, гвинтівки, пістолети, револьвери тощо). Але якщо розглядати цю проблему ширше, то до вогнепальної зброї, яка може бути потенційно застосована для вирішення внутрішніх питань держави, тобто проти власних громадян, слід віднести майже всі види армійської стрілецької зброї, гранати, артилерію, а також встановлені на бойову техніку збройні комплекси, тобто все, чим укомплектовані спеціальні підрозділи правоохоронних органів.

Зупинимось детальніше на аналізі окремих підстав застосування вогнепальної зброї, які передбачає Закон України «Про міліцію» [328, с.15].

По-перше, зброя може застосовуватися для захисту громадян від нападу, який загрожує їх життю і здоров'ю, а також для звільнення заручників. Слід звернути увагу на неодноразове використання в законі терміна «заручники», хоча в українській мові правильніше було б говорити про заручників. Як видно зі сказаного, в п. 1 ч. 1 ст. 15 названо не одну, а дві підстави. Захист від нападу здійснюється в рамках інституту необхідної оборони, тобто допускається захист від суспільно небезпечного, наявного, дійсного нападу на громадянина. При звільненні заручників певною мірою також здійснюється захист від нападу, тільки цей напад тягнеться більш-менш тривалий час і пов'язаний з обмеженням волі громадян, а також із загрозою застосування насильства.

По-друге, для відбиття нападу на працівника міліції або членів його сім'ї, якщо їх життю або здоров'ю загрожує небезпека. У разі збройного нападу нападник використовує вогнепальну або холодну зброю. Він може бути як груповим, так і поодиноким. Інший напад може створювати небезпеку для життя або здоров'я зазначених осіб у випадках, коли нападник значно перевищує фізичною силою потерпілого (наприклад, дитину, жінку), коли нападник застосовує різні небезпечні предмети (крім зброї) тощо. Цей пункт ч. 1 ст. 15 надає право застосовувати вогнепальну зброю для відбиття нападу на працівника міліції або членів його сім'ї. У Законі «Про міліцію» не пояснюється, хто належить до членів сім'ї працівника. У чинному законодавстві це питання також вирішується неоднаково. На нашу думку, правохоронець має право захищати життя і здоров'я всіх членів сім'ї, тобто осіб, які перебувають з ним у шлюбі чи родинних зв'язках, на його утриманні або проживають разом з ним і ведуть спільне господарство. Тим більше, що правом (і обов'язком) працівника

міліції є застосування зброї для захисту всіх громадян. З огляду на останнє зауваження, п. 2 ч. 1 ст. 15 можна навіть визнати зайвим з точки зору визначення підстав застосування вогнепальної зброї.

По-третє, для відбиття нападу на охоронювані об'єкти, конвої, жилі приміщення громадян, приміщення державних і громадських підприємств, установ і організацій, а також звільнення їх у разі захоплення. У п. 3 ч. 1 ст. 15 йдеться про застосування зброї для захисту (відбиття будь-якого нападу – групового чи одноособового, збройного чи без зброї – або звільнення від правопорушників) дуже широкого кола об'єктів. Це як об'єкти, що охороняються (причому, вони можуть охоронятися не тільки працівниками міліції), так і приміщення громадян та організацій незалежно від того, охороняються вони чи ні.

По-четверте, вогнепальна зброя може бути застосована для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожує життю і здоров'ю працівника міліції. Цей пункт ч. 1 ст. 15 перекликається з п. 3, де йдеться про відбиття небезпечного нападу на працівника міліції. Під збройним опором розуміється застосування злочинцем вогнепальної або холодної зброї чи інших небезпечних предметів з метою протидіяти працівникам міліції у виконанні ними своїх службових обов'язків, пов'язаних з його затриманням. Працівники міліції, на яких покладено охорону заарештованих та затриманих осіб, мають вживати заходів до припинення втечі і затримання втікача. З цією метою вони можуть як крайній захід застосувати вогнепальну зброю. Знову ж таки, слід висловити сумнів щодо доцільності залишення в Законі даного положення, тобто щодо застосування зброї до втікача, якщо він не загрожує іншим особам.

Нарешті, ст. 15 передбачає можливість застосування зброї для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій

своїми діями створює загрозу для життя чи здоров'я громадян або працівника міліції. Метою застосування зброї в цьому випадку названо зупинку транспортного засобу. Це означає, що водію та пасажирам шкода не повинна завдаватися, що ж стосується транспортного засобу, то пошкодженою може бути будь-яка його частина (шини, кузов, двигун та ін.). Потребує пояснення характер дій водія, які можуть бути підставою застосування зброї. Це може бути значне перевищення максимальної швидкості руху, небезпечне маневрування на вулиці або шляху, злісне ухилення від виконання вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу із спробою втечі тощо. Адже всі подібні дії є протиправними.

Частина 2 ст. 15 Закону «Про міліцію» встановлює заборону застосування і використання вогнепальної зброї при значному скупченні людей, якщо від цього можуть постраждати сторонні особи. Із сказаного можна зробити висновок, що вогнепальну зброю може бути застосовано і в багатолюдних місцях, має бути забезпечено лише безпеку оточуючих.

Від застосування вогнепальної зброї відрізняється її використання. Закон «Про міліцію» (ч. 3 ст. 15) надає право працівникам правоохоронних органів використовувати зброю для подання сигналу тривоги або виклику допомоги, а також для знешкодження тварин, які загрожують життю і здоров'ю громадян або ж правоохоронця. У цих випадках відсутній елемент примусу, тобто використання зброї не належить до заходів припинення. На нашу думку, застосовуватися вогнепальна зброя може до людей, у всіх же інших випадках, в тому числі і для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, зброя використовується. До речі, у законодавстві Російської Федерації це питання вирішено саме так. У законодавстві України, як видно із викладеного, поліпшення потребує закріплення як підстав, так і конкретних процедур застосування і використання вогнепальної зброї працівниками міліції.

Чинне законодавство передбачає додаткові гарантії захисту життя і здоров'я озброєних працівників правоохоронних органів. Суть їх полягає в тому, що правоохоронець має право оголити вогнепальну зброю і привести її у готовність, якщо вважає, що в обстановці, яка склалася, можуть виникнути підстави для її застосування. При затриманні злочинців чи правопорушників або осіб, яких працівник правоохоронних органів запідозрив у вчиненні злочинів чи правопорушень, а також при перевірці документів у підозрілих осіб, може привести у готовність вогнепальну зброю, що є попередженням про можливість її застосування. Спроба особи, яка затримується озброєним правоохоронцем із вогнепальною зброєю в руках, наблизитись до нього, скоротивши при цьому визначену ним відстань, чи доторкнутись до зброї, дають право застосувати вогнепальну зброю. У цій нормі, закріпленій ч. 2 ст. 15 Закону «Про міліцію», певний інтерес становить визначення правоохоронцем відстані між ним і правопорушником. Закон цю відстань нічим не обмежує, тобто вибір її залежить від конкретної ситуації (характер місцевості, кількість правопорушників, їх поведінка тощо).

Для повного захисту працівників правоохоронних органів необхідно проводити спеціальні оперативно-розшукові, розвідувальні і контррозвідувальні заходи, передбачені чинним законодавством.

Більшість окреслених пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів можуть здійснюватися для забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів тільки в межах оперативно-розшукових справ.

Для проведення заходів щодо захисту працівників правоохоронних органів і членів їх сімей від злочинних посягань у СВБ необхідно ввести нову категорію оперативно-розшукових справ, їх назву, підстави заведення і терміни впровадження, у межах яких потрібно проводити комплексні

заходи із залученням та використанням можливостей ОТУ, УРПД, УБОЗ УМВС та інших задіяних служб.

Здійснені організаційно-структурні заходи та відповідні відомчі нормативні акти щодо регулювання специфічної діяльності підрозділів СВБ створять відповідні умови для захисту працівників міліції та протидії проникненню членів ОЗУ та ЗО в ОВС [22, с. 376].

Аналіз правових засад застосування зброї та спеціальних засобів працівниками правоохоронних органів не був би повним без урахування специфіки кримінального законодавства України. Як уже було зазначено, застосування цього виду примусу суттєво обмежує права і свободи людини, але при наявності правових підстав дії працівників правоохоронних органів є законними. Безперечно, на суб'єктів застосування зброї розповсюджуються норми Кримінального кодексу, які затверджують обставини, що виключають злочинність діяння (розділ III Кримінального кодексу). Треба сказати, що деякі автори вважають, що вказані правовідносини є частиною понять «необхідна оборона, крайня необхідність та затримання злочинця», тобто пріоритетно регулюються нормами кримінального права.

У працях російських дослідників вказується, що дослідження сфери застосування зброї повинно починатися саме аналізом обставин, що виключають злочинність діяння. А серед таких обставин автори визначають: необхідну оборону, заподіяння шкоди особі, що вчинила злочин, крайню необхідність, фізичний або психічний примус, обґрунтований ризик, виконання наказу або розпорядження. Дійсно, з точки зору кримінально-правової науки, зазначені обставини є правовими засадами застосування вогнепальної зброї та спеціальними засобами, у тому числі працівниками правоохоронних органів при виконанні ними своїх обов'язків.

Доволі поширеною є практика видання так званих змішаних або комплексних законів, тобто таких, у яких містяться норми кримінального, адміністративного й інших галузей права. Відповідні складові цих законів містять норми загальної частини Кримінального кодексу України, зокрема, й такі, що регулюють правомірні вчинки, які зовні підпадають під ознаки злочину. Так, до кримінально-правових відносять норми про правомірне завдання шкоди при застосуванні сили.

Зазначені норми групуються в міжгалузевий інститут, що передбачається різноманітними галузями законодавства, які регулюють правомірні вчинки, які зовні й підпадають під ознаки якогось злочину, але є такими, що виключають злочинність вчиненого діяння. Норми, що входять у цей інститут, мають рівноцінне значення, оскільки кожна з них регламентує певний вид діяльності відповідного кола осіб, що пов'язана з правомірним завданням шкоди об'єктам кримінально-правової охорони. Саме тому ми вважаємо, що законодавство, яке регулює порядок застосування зброї та спеціальних засобів працівниками ОВС, має комплексний характер.

З цього приводу нам імпонує думка О. С. Фролова, який у своєму дослідженні висловив заперечення позиції, згідно з якою регулювання юридичних наслідків за шкоду, яка завдана об'єктам кримінально-правової охорони, – це прерогатива кримінального законодавства. Таке ствердження, на нашу думку, правильне лише щодо визначення правових наслідків злочинного заподіяння шкоди, оскільки лише кримінальний закон визначає, які суспільно небезпечні діяння є злочинами. Однак у випадках застосування сили (зброї та спеціальних засобів) йдеться про правові наслідки не злочинного, а правомірного завдання шкоди вказаним об'єктам [438, с. 45].

Аналіз статей VIII розділу Кримінального кодексу України надав можливість визначити обставини, що мають вагоме значення для правової

регламентації застосування зброї та спеціальних засобів працівниками правоохоронних органів при виникненні особливих (надзвичайних) обставин:

1. Необхідна оборона (стаття 36 КК) як дії, вчинені з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів особи, яка захищається, або іншої особи, також суспільних інтересів та інтересів держави від суспільно небезпечного посягання шляхом заподіяння тому, хто посягає, шкоди, необхідної та достатньої в даній обстановці для негайного відвернення чи припинення посягання, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони.

Досить часто складність та особливість обставин не завжди дають можливість працівникові об'єктивно оцінити ситуацію. У такому випадку можливе заподіяння шкоди особі при відсутності суспільно-небезпечного посягання, так звана, уявна оборона. До речі, відповідно до статті 37 КК уявна оборона виключає кримінальну відповідальність за заподіяну шкоду лише у випадках, коли обстановка, що склалася, давала особі достатні підстави вважати, що мало місце реальне посягання, і вона не усвідомлювала і не могла усвідомлювати помилковості свого припущення.

2. Затримання особи, що вчинила злочин (стаття 38 КК). Ситуація затримання злочинця, особливо коли він озброєний, завжди має особливий характер. Відповідно до норм Кримінального кодексу не визнаються злочинними дії осіб безпосередньо після вчинення посягання, спрямовані на затримання особи, яка вчинила злочин, і доставлення її відповідним органам влади, якщо при цьому не було допущено перевищення заходів, необхідних для затримання такої особи.

3. Крайня необхідність (стаття 39 КК). Вважаємо, що вказана підстава запровадження спеціальних примусових засобів є основною практично для всіх випадків їх застосування. Закон України «Про міліцію» зазначає, що застосування примусових засобів припустимо, якщо інші

способи були застосовані та не забезпечили виконання покладених на міліцію обов'язків. У цьому ж законодавчому акті вказано, що застосування зброї є крайнім заходом. Усе це відповідає визначенню зазначеної обставини в кримінальному законодавстві, згідно з яким стан крайньої необхідності визначається як дія, скоєна для усунення небезпеки, що безпосередньо загрожує особі чи охоронюваним законом правам цієї людини або інших осіб, а також суспільним інтересам чи інтересам держави, якщо цю небезпеку в даній обстановці не можна було усунути іншими засобами і якщо при цьому не було допущено перевищення меж крайньої необхідності.

4. Виконання наказу або розпорядження (стаття 41 КК). Значна кількість випадків застосування зброї та спеціальних засобів правоохоронцями під час виконання спеціальних завдань (затримання озброєного злочинця, звільнення заручників тощо) відбувається саме в результаті отримання відповідного наказу. Як правило, це може бути керівник спеціальної операції або безпосередній начальник працівника, який надає наказ щодо застосування зброї (спеціальних засобів), необхідний для досягнення мети заходу та виконання поставлених завдань. Наказ або розпорядження є законними, якщо вони віддані відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень і за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина.

5. Діяння, пов'язане з ризиком (стаття 42 КК). Вважаємо, що особливості дій, пов'язаних із застосуванням зброї та спеціальних засобів, тобто засобів, що мають вкрай небезпечні властивості, дають можливість говорити про те, що «діяння, пов'язане з ризиком» є також правовою підставою застосування засобів спеціального примусу правоохоронцями. При виконанні працівниками правоохоронних органів своїх обов'язків, особливо при виконанні службово-бойових завдань, доволі часто виникає

ризик причинити значну шкоду інтересам, що охороняються законом. При цьому ризик нанесення такої шкоди існує не тільки щодо осіб, проти яких спрямовано примусові заходи, але й до працівників правоохоронних органів та інших, третіх осіб. Відповідно до законодавства не є злочином діяння (дія або бездіяльність), яке заподіяло шкоду правоохоронним інтересам, якщо це діяння було вчинене в умовах виправданого ризику для досягнення значної суспільно-корисної мети. Ризик визнається виправданим, якщо мету, що була поставлена, не можна було досягти в даній обстановці дією (бездіяльністю), не поєднаною з ризиком, і особа, яка допустила ризик, обґрунтовано розраховувала, що вжиті нею заходи є достатніми для відвернення шкоди правоохоронюваним інтересам [184].

6. Виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (стаття 42 КК). Службові завдання правоохоронних органів відзначаються своєю різноманітністю. Спеціальні завдання, під час яких працівник бере участь в організованій групі чи злочинній організації, відрізняються надзвичайною складністю. Не є злочином вимушене заподіяння шкоди правоохоронним інтересам особою, яка відповідно до закону виконувала спеціальне завдання, беручи участь в організованій групі чи злочинній організації з метою попередження чи розкриття їх злочинної діяльності [185].

Як висновок, враховуючи вищевикладене, ще раз хочеться наголосити, що ситуації правомірного застосування правоохоронцями зброї та спеціальних засобів виникають тільки при особливих (надзвичайних) обставинах. При цьому така необхідність може виникнути як при діях працівників, пов'язаних із виконанням спеціальних завдань, так і при звичайному режимі несення служби. Підстави та порядок застосування зброї та спеціальних засобів працівниками правоохоронних органів держави повинні мати ретельну правову регламентацію, відповідати міжнародним правовим нормам та нормам національного

законодавства, що утверджують недоторканність основних прав та свобод людини, лише в такому випадку можна говорити і про досягнення гарантій забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів під час застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ IV

Керуючись думками науковців, які займалися дослідженням тематики складності ефективного захисту працівників правоохоронних органів, а також власним проведенням дослідженням, можемо навести такі основні, на нашу думку, висновки що до вирішення даної проблеми:

1. Напрями вдосконалення результативності та ефективності правового захисту працівників правоохоронних органів є досить не визначеним та не стабільним, за доцільне вважаємо, що особливу увагу необхідно звернути на роботу щодо постійного ознайомлення працівників з наявним комплексом належних їм гарантій, оскільки, як слушно зауважують деякі автори, щоб користуватися наданими державою гарантіями соціально-правового захисту, то потрібно їх знати.
2. Досліджуючи питання завдання та функцій, які виконуються правоохоронними органами, було встановлено відсутність чіткого механізму реалізації, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. В контексті виконання своїх обов'язків працівники правоохоронних органів повинні бути максимально захищеними чинним законодавством України. Це

свідчить про те, що закон повинен захищати правоохоронця так само, як правоохоронець захищає його.

3. Можемо висловити припущення, що адміністративно-правовий та кримінально-правовий захист гарантій особистої безпеки працівника правоохоронних органів в контексті професійної діяльності є не досить деталізованим законодавцем.
4. При дослідженні даної тематики нами розроблено найефективніші засоби забезпечення управління особовим складом, до яких відносяться: впровадження заходів для забезпечення бездоганного виконання службових обов'язків; застосування заходів контролю та нагляду за додержанням законності й дисципліни працівником. Важливою роллю у зміцненні законності та службової дисципліни є вдосконалення правової культури працівників правоохоронних органів, достатнього матеріального та фінансового забезпечення.
5. Оскільки сучасне фінансове забезпечення діяльності правоохоронних органів як складова ефективного захисту працівників правоохоронних органів не відповідає сучасним вимогам щодо реалізації особистих соціально-економічних потреб, рекомендуємо привести систему законодавства у сфері фінансового забезпечення професійної діяльності правоохоронців до міжнародних стандартів та створити відповідний диференційований підхід до фінансування правоохоронних органів в залежності від факторів зовнішнього впливу.

Також в даному розділі ми акцентуємо увагу на тому, що підстави застосування зброї та спеціальних засобів працівниками правоохоронних органів держави повинні мати ретельну правову регламентацію, відповідати міжнародним правовим нормам та нормам національного законодавства, що утверджують недоторканність основних прав та свобод людини, лише в такому випадку можна говорити і про досягнення гарантій

забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів під час застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу.

РОЗДІЛ V.

**ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ З УРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНОГО
ДОСВІДУ**

**5.1. Проблеми ефективності адміністративно-правового
забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів**

Сьогодні актуальним є пошук та запровадження нових підходів у сфері подолання проблем та підвищення якості забезпечення безпеки професійної діяльності вітчизняних правоохоронних органів, а також правової та соціальної системи шляхом побудови якісно нової моделі безпеки відповідно їх працівників до стандартів, принципів і норм, що вироблені світовою спільнотою. При цьому, важливе теоретичне та практичне значення має впровадження позитивного досвіду роботи правоохоронних органів інших країн світу, знання тих явищ, тенденцій та закономірностей, що визначають сучасний стан і перспективи розвитку механізму безпечної діяльності правоохоронцями у сфері становлення та гарантування прав та свобод громадян у світі.

До того ж, прагнення української держави стати повноправним членом світового співтовариства спрямоване на зміщення векторів діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення безпеки їх співробітників на основі не лише національних норм а й з урахуванням світових стандартів убезпечення професійної діяльності правоохоронців.

А тому вирішення вітчизняної проблеми підвищення рівня забезпеченості особистої безпеки працівників правоохоронних органів вимагає концептуально нових підходів, які повинні формуватися на основі детального аналізу використання досвіду зарубіжних країн у сфері

підвищення якості безпеки професійної діяльності суб'єктів підтримання порядку в державі та здійснення правосуддя.

В даному випадку безумовним є твердження того, що зарубіжними країнами на сьогодні накопичено значний досвід щодо подолання проблем підвищення якості забезпечення безпеки поліцейських та інших працівників правоохоронних структур і мілітаризованих органів державної влади. А тому вбачаємо за доцільне дослідити дану практику та адаптувати її до вимог та потреб вітчизняної правоохоронної системи.

Отже, модель «безпеки правоохоронних органів» провідних країн світу передбачає багаторівневий підхід до вирішення окресленого завдання, важливими елементами якого стали формування у працівників правоохоронних органів комплексу відповідних професійно-психологічних установок, навчання їх стратегії, тактиці та методам забезпечення особистої безпеки, поведіння у екстремальних ситуаціях, а також необхідні додаткові заходи матеріально-технічного характеру та соціально-правового захисту, що гарантуються на державному рівні. Дана доктрини до числа пріоритетних завдань діяльності правоохоронних органів відносить, перш за все, забезпечення такого об'єктивно можливого рівня особистої безпеки, що передбачає навіть відмову, у конкретних випадках, від затримання правопорушників, якщо не має реального ризику для громадян, але є вірогідність загибелі правоохоронців. У той же час і самим громадянам гарантується цілковита безпека цілим рядом дієвих механізмів [126, с. 34].

Перш за все, однією із першочергових проблем, що потребує вирішення на шляху до підвищення рівня безпеки правоохоронців є та ситуація яка склалася сьогодні в Україні ще за радянських часів, продовжує існувати сьогодні і лише частково трансформувалася за останні двадцять років під впливом найрізноманітніших чинників. _____

У попередніх розділах вже розглядалися питання законодавчої невизначеності системи правоохоронних органів та негативні наслідки, що

тягне за собою дана неузгодженість: це і нечітке вираження функціональних обов'язків, що сприяє дублюванню та неефективному виконанню професійних обов'язків; заплутана система принципів та завдань кожного правоохоронного відомства; відсутність механізму втілення нормативно-правових гарантій соціальної та правової захищеності правоохоронних органів. Зазначене свідчить, що існуюча в Україні система правоохоронних органів потребує певної реорганізації. Її слід здійснювати не поспіхом (як це завжди робилося), а на підставі науково обґрунтованої державної концепції або програми судово-правової реформи. Розкриваючи дане питання, варто зупинитися на особливостях правового статусу та структурної побудови поліції Республіки Польщі, Великобританії, Франції та Федеративної Республіки Німеччини, Грузії та країнах СНД [432, с.73].

В контексті розробки питання підвищення рівня забезпечення безпеки правоохоронців в Україні вважаємо за доцільне зазначити, що в країнах СНД значну увагу проблемам підвищенні ефективності впровадження заходів безпеки було приділено Гуславським В. С. [88,с.79]

Він у своєму дисертаційному дослідженні зазначає, що категорія «безпека» трактується як стан захищеності важливих інтересів особи, суспільства в країнах СНД від внутрішніх та зовнішніх загроз. Шляхом до вирішення проблеми забезпечення безпеки в даних країнах на думку автора є комплексне вирішення питань формування узгодженої політики правоохоронного забезпечення наріжних питань забезпечення стабільності безпеки, що призведе до покращення стану безпеки в країні вцілому, а також безпеки в середині правоохоронної сфери.

Поліцейське відомство є формацією, жорстко централізованою та ієрархічною, тому управління поліцією Польщі здійснюється за централізованою схемою (Головна комендатура поліції – воєводська комендатура – повітова (районна) комендатура). Поліція Польщі складається з таких галузевих служб: кримінальної, превентивної і сприяючої

(допоміжної) діяльності поліції. У структурі поліції функціонує також судова поліція, повноваження та засади організації якої визначаються міністром внутрішніх справ і адміністрації за погодженням з міністром юстиції.

Що стосується сучасної системи поліцейських органів Великобританії, то вона включає поліцейські департаменти графств, транспортну поліцію, поліцію Північної Ірландії. Офіційні назви поліцейських органів: повноважна поліція в 51 місцевому відділенні на території Англії, Уельсу, Шотландії; королівська поліція Ольстера в Північній Ірландії; Лондонська поліція в столиці Великобританії. Статус поліцейської служби цивільний, службовці несуть службу у форменому або у цивільному одязі, але практично без зброї. Ця позиція не лише підвищує рівень довіри населення до правоохоронних органів, а й змушує працівників поліції шукати варіанти ненасильницького вирішення конфліктних ситуацій, адже кожне застосування вогнепальної зброї створює загрозу як для громадян, так і для самого працівника поліції.

Усі поліцейські органи входять до системи МВС, проте для поліції Великобританії характерна і значна децентралізація. Міністерство здійснює управлінську діяльність через департаменти, зокрема: департамент поліції; департамент кримінальної поліції; департамент кримінального правосуддя; департамент тюрем; департамент апробації і контролю за тими, хто відбув покарання; пожежний департамент; департамент імміграції і громадянства; департамент штатів особового складу і управління; департамент програм для населення і рівних можливостей.

Більш того, характерною особливістю британської правоохоронної системи є також те, що всі працівники британської поліції (від констебля і вище) наділені відповідними правами в частині досудового розслідування кримінальних справ. Окремого органу чи посадової особи, спеціально призначених для виконання цієї функції, у британській поліції немає. Поряд із поліцією досудове розслідування мають право також вести по окремих категоріях справ працівники королівської митної служби Великобританії. В

Англії митний департамент наділений найбільшими повноваженнями для розслідування діяльності організацій і окремих осіб, втягнених у міжнародну контрабанду, наркобізнес, фінансові міжнародні злочини. Окремо слід сказати про поліцейські функції коронерів – чиновників, які поєднують суддівські та слідчі функції. Коронери проводять дізнання з обмеженого кола справ: у випадках виявлення трупа зі слідами фізичних ушкоджень чи за фактом смерті при загадкових обставинах, підозрах у підпалі, внаслідок аварії тощо. Засідання суду коронера, який розглядає такі справи, відбуваються на місці злочину. Коронери мають право застосовувати заходи процесуального примусу без санкції суду [353, с. 37].

Усі поліцейські формування країни поділяються на дві категорії: загальні та спеціалізовані поліцейські сили. Загальні поліцейські сили є органами місцевої влади, до них належать: поліцейські формування графств, міських поселень, столична лондонська поліція, об'єднані поліцейські формування. На регіональному рівні поліцейські сили підрозділяються на ряд територіальних операційних одиниць. Залежно від кількості персоналу та характеристик району обслуговування їх очолює головний інспектор або *superintendent*. Звичайно, зона обслуговування такої поліцейської одиниці складається із кількох районів обходу або декількох селищ у сільській місцевості [392, с. 463]. Із чого, ми можемо стверджувати, що система побудови правоохоронних органів свідчить про використання багатьох науково обґрунтованих принципів: територіальності, системності, узгодженості та принцип опосередкованої компетенції.

У складних умовах вирішення проблем забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів України досить корисним може стати вивчення та застосування позитивного досвіду реформування управління поліцією Федеративної Республіки Німеччини.

Німецька поліція визнається фахівцями як своєрідний еталон організації та практичної реалізації правоохоронної діяльності. Вона є

органом державної виконавчої влади, який вдало поєднав кращі традиції поліцейської служби з новітніми досягненнями з сфери безпеки та професіоналізму, що сприяє побудові правової, демократичної, соціально орієнтованої держави. Німеччина є федеративною державою, що обумовлює відповідну побудову правоохоронних органів країни. Федеральний уряд Німеччини відповідальність за стан правопорядку поділяє за урядами земель, які згідно з Конституцією 1949 року мають власні поліцейські сили [9, с. 462].

Сучасну систему правоохоронних органів Німеччини складають: органи юстиції (федерального і земельного рівнів); поліцейські служби 16 федеральних земель; федеральні поліцейські відомства; федеральне митне відомство (підпорядковане Федеральному відомству фінансів); органи охорони Конституції (Федеральне відомство охорони Конституції підпорядковується МВС ФРН).

Управління поліцією здійснюється за напівцентралізованою системою, характерною ознакою якої є обмеження повноважень центральних (загальнодержавних) органів поліцейського управління щодо земельних поліцейських формувань. Поліція ФРН працює у складі Міністерства внутрішніх справ, яке має компетенцію значно ширшу від МВС інших країн. Фактично МВС ФРН контролює всі основні сфери внутрішнього життя країни. Структура Федерального Міністерства внутрішніх справ ФРН включає: відділ Z (Центральний відділ, що виконує організаційно-штабні функції та функції взаємодій); відділ G (основні питання внутрішньої політики); відділ V (контроль за дотриманням конституції); відділ O (структура управління, комунальне господарство, статистика, державна звітність і облік); відділ УТК (займається справами біженців, вигнанців, потерпілих від війни і справами культури); відділ IS (внутрішня безпека держави); відділ SM (питання засобів масової інформації); відділ KN (цивільна оборона, захист від катастроф, попередження нещасних випадків); відділ D (розробляє і реалізує норми, які регулюють правове становище

державних службовців та інші особливості права у виконанні державної служби); відділ Р (робота поліції); Поліція Німеччини поділяється на: поліцію громадської безпеки та громадського порядку; поліцію готовності; кримінальну поліцію.

Поліція громадського порядку є найбільш численним видом поліцейських сил ФРН. Вона нараховує близько 160–165 тис. осіб. Поліцію готовності створено у 1957 році. Поліція готовності – це вид мобільних сил німецької поліції. Вона являє собою організовані та укомплектовані за єдиним принципом підрозділи, які організаційно самостійні й дислокуються в казармах. Кожна федеральна земля, залежно від своїх розмірів, має від одного до семи загонів, які, у свою чергу, поділяються на сотні, взводи та групи. Якщо в одній федеральній землі декілька загонів, то вони підпорядковані одному директорові (або президії). Для надання підтримки у складних ситуаціях, у випадках, коли вони можуть загрожувати особистій безпеці працівникам органів поліції цієї землі, іншій федеральній землі або федерації в цілому, держава, як правило, використовує виключно цивільні підрозділи (наприклад, при проведенні великих громадських заходів, забезпеченні візитів державних діячів інших країн, катастрофах, великих аваріях, а також при оголошенні надзвичайного стану або за необхідності організації оборони). Підрозділи цивільної поліції з готовністю діють за вказівкою Міністра внутрішніх справ (сенатора з внутрішніх справ) відповідної землі з разі виникнення такої необхідності.

Федеральна кримінальна поліція як спільна служба федерації і земель створена у 1951 р. для боротьби з кримінальною злочинністю на території країни. Кримінальна поліція представлена насамперед земельними відомствами з кримінальних справ (Landeskriminalant – ЛКА). ЛКА здійснюють безпосереднє керівництво діяльністю кримінальної поліції й підпорядковуються міністрам внутрішніх справ (сенаторам з внутрішніх справ) земель. Вони є органами збору та обробки інформації з усіх питань

оперативно-розшукової діяльності, співпрацюють з федеральним відомством кримінальної поліції при розслідуванні особливо важливих справ (державна зрада, підробка грошей, торгівля наркотиками, вбивства, грабежі тощо), здійснюють у більшості земель контроль за підлеглими підрозділами.

Говорячи про поліцейське управління, слід зазначити, що найвищою його ланкою є міністерство внутрішніх справ, яке очолює міністр або сенатор. Середній рівень органів поліції у більшості земель утворюється урядовою президією або окружним (районним) урядом. Нижній рівень органів поліції принципово створюється на рівні міст і районів. Вони мають різні назви: поліцейські президії, поліцейські дирекції, районні поліцейські органи [9, с. 44]. Службові ділянки кримінальної поліції розбиті на комісаріати. Для вирішення особливо важливих завдань створюються спеціальні комісії, що дозволяє залучати найбільш компетентних працівників, що значно знижує ризик небезпек, які супроводжують дану категорію справ, і як наслідок – практично не ставлять під загрозу особисту безпеку правоохоронців.

Ще одним позитивним досвідом у сфері вирішення проблем щодо забезпечення особистої безпечки працівників правоохоронних органів є досвід роботи правоохоронців Франції. Адже правоохоронна система Франції належить до однієї з найстаріших, найдосвідченіших та найбільш дієвих систем Європи.

У Франції історично склалася централізована система поліцейського управління. Сучасна поліцейська система Франції являє собою складний апарат з власною структурою, що покликаний захищати інтереси адміністрації. Структурно вищевказаний апарат складається з таких підрозділів: національна поліція, муніципальна поліція, жандармерія. Потрібно також наголосити на тому, що всі поліцейські сили країни об'єднані в межах національної поліції, що керується генеральною дирекцією поліції МВС Франції.

За призначенням розрізняють дві основні системи поліції: адміністративну і судову (кримінальну). Адміністративна поліція займається попередженням правопорушень і виконує інші профілактичні функції. Судова (кримінальна) поліція займається розкриттям злочинів, виявленням обставин їх скоєння, розшуком, затриманням злочинців і передачею звинувачених судовим органам. Розслідування більшості злочинів здійснює судова поліція, офіцери якої мають право на проведення самостійного попереднього розслідування.

Важливим елементом системи національних поліцейських органів Франції є муніципальна поліція.

Сфера повноважень муніципальної поліції в цілому проголошує, що «муніципальна поліція забезпечує належний порядок, громадську безпеку, спокій і санітарію» [65, с. 38].

Отже, компетенція муніципальної поліції обмежується забезпеченням публічного порядку: громадської безпеки, спокою та санітарії.

Структура муніципальної поліції досить розгалужена. Кожному напрямку діяльності відповідає окремий підрозділ. До системи муніципальної поліції входять: поліція руху (для цієї поліції, яка забезпечує безпеку й безперервність дорожнього руху, встановлюється компетенція залежно від категорії і територіального розташування доріг; поліція видовищ (забезпечує безпеку громадян і правопорядок під час проведення масових заходів, концертів тощо); поліція споруд, що перебувають під загрозою руйнування (її основним завданням є втручання з метою попередження небезпеки в разі, якщо споруда, яка перебуває під загрозою руйнування, розташована поблизу дороги або площі й загрожує перехожим та особам, які перебувають у самій споруді).

Таку розстановку сил та засобів, на нашу думку, доцільно використовувати в межах проведення спортивно-масових заходів міжнародного рівня (наприклад, ЄВРО-2012, Євробаскет-2015).

У свою чергу, варто наголосити, що на сьогодні досвід Грузії, інновації та реформування системи забезпечення безпеки є на досить високому рівні. Хабарництво було присутнім у державі ще з радянських часів. На початку 2000-х років у країні сформувалася молода еліта, не пов'язана з радянським минулим. Шлях реформування від корупції розпочався з правоохоронних органів. За новим Законом «Про патрульну поліцію» утворювалася патрульна поліція, яка виконувала функції боротьби із правопорушниками та нагляду за дорожнім рухом. Паралельно з нею було створено відділ кримінальної поліції.

Для виявлення у поліції та в інших сферах потенційних корупціонерів було утворено Генеральну інспекцію. За сучасною концепцією, поліція у Грузії сприймається як сервісна служба, що покликана надавати послуги населенню.

Прокуратура у Грузії тепер є частиною Мін'юсту. Слідчих повноважень у неї більше немає, її завдання – підтримувати обвинувачення в суді. Збільшено контроль апарату Генерального прокурора над попереднім слідством для зменшення фактів порушення прав людини.

Працівники патрульної поліції озброєні 16-зарядним пістолетом хорватського виробництва, американською автоматичною гвинтівкою М 14 (на один наряд), легкими бронежилетами, гумовим кийком. Документування порушення ПДР ведеться в електронному вигляді, для чого поліцейським достатньо вписати в комп'ютер ім'я та прізвище порушника. Після цього в автоматичному режимі видається інформація про особу з її фотографією, поліціантам вказується стаття адмінкодексу, за якою передбачена відповідальність, і автоматично роздруковується постанова про накладання штрафу. Патрульний поліцейський приймає рішення щодо усіх видів порушень Правил дорожнього руху.

Отже, з огляду на викладене можна зробити висновок, що реформи в Грузії щодо забезпечення безпеки діють за тими механізмами, які діють у США або в інших європейських країнах.

Вищевикладене свідчить про наявність спільних рис, притаманних країнам Європи:

- розгалуженість і різноманітність поліцейських систем, наявність поліцейських органів у різних міністерствах і відомствах, незалежність їх між собою. Звідси випливає відповідна побудова системи підготовки фахівців, орієнтованість її не лише на загальні завдання правоохоронної діяльності, а, передусім, на специфіку конкретної роботи в конкретній поліцейській службі. Наслідком цього стає максимальне скорочення періоду адаптації до професійної діяльності, набуття необхідної її ефективності;

- розподіл поліцейських систем за джерелами фінансування на державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (поліція фірм, концернів, синдикатів тощо) в умовах тісної співпраці між ними;

- соціальна спрямованість роботи поліції, яка орієнтована, насамперед, на захист прав і свобод громадянина (про це вже йшлося при розгляді напрямів реформування ОВС України);

- високий професіоналізм поліції, який досягається не лише завдяки глибокій професійній підготовці у фахових поліцейських закладах освіти. Поліцейські у США, Великобританії, Франції та інших країнах змушені навчатись протягом всієї служби, оскільки від цього залежить просування по службі, присвоєння офіційного чину, оплата праці, пільги тощо;

- позапартійність у роботі поліції, що накладає певні обмеження щодо проявів політичних, партійних переконань, тягне неупередженість у службовій діяльності поліцейських, усвідомлення і переконання того, що поліція служить народу, державі, а не окремим партіям, кланам, групам;

- активна діяльність громадських добровільних об'єднань, спрямована на підтримку і допомогу поліції;

- відкритість, гласність, постійна апеляція до громадської думки при вирішенні складних ситуацій, що виникають у правоохоронній практиці, забезпечують поліції довіру і підтримку населення [353, с. 31].

Зрозуміло, що якою б розгалуженою і матеріально забезпеченою та наділеною необхідною правовою підтримкою не була правоохоронна система, без співпраці з громадськістю, передусім населенням, вона не зможе повною мірою розв'язувати покладені на неї завдання. Тому поліція бере активну участь в усіх заходах, що проводяться серед населення, в організації спортивних змагань, свят, працює у школах і дошкільних закладах, виконує патронажну роботу, звітує перед населенням і цим реалізує ідею зближення з ним. Про використання зарубіжного досвіду партнерства поліції та населення вже йшлося у даному дослідженні. У процесі службової підготовки в поліції ФРН, Франції, Італії вивчається спеціальний курс «Робота з населенням». Для правоохоронних систем зарубіжних країн у досить великій кількості готуються працівники відділів психологічної, соціальної роботи, зв'язків з населенням, громадськими організаціями, засобами масової інформації.

Як приклад діяльності правоохоронних органів України, а також зарубіжних країн, із громадськістю є поліцейське співробітництво під час проведеного Євро-2012. У свою чергу, варто наголосити, що завдяки цьому ефективному міжнародному співробітництву та професійній спільній діяльності іноземних поліцейських делегацій і українських правоохоронців під час проведення футбольного турніру були створені центри поліцейського співробітництва на базі університету та Міністерства внутрішніх справ України, мета яких – використовувати новітні технології для забезпечення громадського порядку. Координацію цієї діяльності здійснював Робочий апарат Укрбюро Інтерполу.

Зокрема, були внесені зміни до кількох законодавчих актів, спеціально розроблені з урахуванням потреби підвищення ефективності забезпечення безпеки під час проведення в Україні фінальної частини Євро-2012 як уболівальників, так і правоохоронців.

Наприклад, аби не допустити правопорушень з боку футбольних фанатів, правоохоронці формують базу даних «Проблемний уболівальник». До цього масиву інформації внесені персональні дані осіб, які раніше притягувалися до відповідальності за скоєння правопорушень на території спортивних закладів. До бази даних було внесено інформацію стосовно 1,2 тис. таких правопорушників. Аби забезпечити правопорядок і при цьому не порушувати права громадян, були розроблені та внесені до законодавства зміни, що діяли на час проведення в Україні європейського футбольного чемпіонату.

Заступник Головного коменданта поліції Республіки Польща Кшиштоф Гаєвський у Києві на міжнародній поліцейській конференції зазначив, що подібна конференція відбулася у Варшаві. Такі зустрічі (а їх за час спільної підготовки правоохоронних структур обох країн відбулося вже близько двадцяти) сприяють виявленню можливих проблемних моментів у роботі та їх подальшому усуненню. Причому коло відомств, залучених до виконання завдань щодо забезпечення безпеки Євро-2012, не обмежується виключно поліцейськими підрозділами. До співпраці долучаються прикордонники, представники МНС, медичних установ тощо.

За словами представника керівництва ДОГП, згідно з міжнародними стандартами забезпечення громадського порядку під час спортивних заходів, працівники міліції не будуть знаходитися на стадіонах, їх зусилля сконцентровані на забезпеченні правопорядку на території, прилеглій до спортивних арен.

Наприклад, за скоєння правопорушення на території спортивного закладу законодавством передбачено навіть такий важіль впливу на

правопорушників, як їх примусове видворення з території країни – навіть за наявності квитка на футбольний матч [198, с. 17].

Таким чином, зробимо висновок: виконуючи завдання щодо забезпечення громадської безпеки чемпіонату, учасників та гостей України, Антитерористичний центр при СБ України, а також в цілому антитерористична система України спрацювали ефективно.

Окремо також слід зазначити про надзвичайно широке застосування в роботі правоохоронців зарубіжних країн науково-технічних засобів, широке впровадження наукової організації праці персоналу поліції. На службу поліції поставлені найновіші досягнення природничих і технічних наук. Поліція має розгалужену систему експертно-дослідних і наукових установ. Наприклад, при розслідуванні навмисного вбивства чи іншого тяжкого злочину поліція Англії може провести у найкоротший термін десятки найрізноманітніших експертиз, серед яких і такі, як за випарами алкоголю і наркотиків у повітрі кімнати, де трапився злочин, за залишками їжі у шлунку, за хімічним і біологічним складом сечі і калу, за мікрочастками, залишеними злочинцем на підлозі й одязі потерпілого. У колекціях знаходяться усі види вогнепальної зброї, яку колись виробляли в країнах світу, усі види фарби, що використовується на всіх автомобільних заводах світу, зразки всіх ниток і тканин виробництва США, Японії, Китаю тощо, аж до кустарного виробництва африканських племен [84, с. 44]. Одночасно закони Франції, Великобританії, ФРН встановлюють такий порядок використання науково-технічних засобів, який сприяє виявленню істини при розслідуванні злочинів і водночас забезпечує охорону прав і законних інтересів громадян. Типовою для поліції розвинених країн є висока технічна оснащеність патрульної служби, без чого її ефективна робота взагалі неможлива, оскільки від цього залежить мобільність нарядів [67, с. 25].

На формування безпеки роботи правоохоронних органів впливає також те, що згідно з офіційними установками більшості демократичних країн,

правоохоронних органів в цілому, і, як наслідок, їх працівники не несуть відповідальності за зниження рівня розкриття злочинів, якщо це пояснюється об'єктивними причинами, наприклад, збільшенням навантаження на підрозділи, які спеціалізуються на боротьбі з окремими видами правопорушень при збереженні їх штатної чисельності. Як наслідок, серед персоналу поліції майже не поширене таке явище, як приховування злочинів від обліку.

Покращання ефективності безпеки правоохоронної діяльності і боротьби зі злочинністю сприяє також тісна взаємодія поліцейських систем через Інтерпол і безпосередньо між собою (конференції, симпозиуми, обмін делегаціями, вивчення досвіду, підготовка персоналу, спільні поліцейські заходи в межах кількох країн тощо). Особливого досвіду поліція зарубіжних країн набула при розслідуванні міждержавних злочинів у сфері наркобізнесу, «відмивання» грошей, торгівлі людьми, приховування прибутків і ухилення від сплати податків, недоброякісної конкуренції, комп'ютерних, екологічних злочинів, які є особливо небезпечними для життя та здоров'я працівників правоохоронних органів державної влади

Під час розгляду заходів щодо підвищення ефективності безпеки та професіоналізму правоохоронної діяльності, які пропонуються у демократичних країнах, цікаво зазначити, що точки зору зарубіжних та вітчизняних спеціалістів у цьому питанні багато в чому збігаються. Так, вважається, що в першу чергу необхідно забезпечити: укріплення взаємодії галузевих служб та підрозділів поліції між собою, з іншими державними та муніципальними органами і громадськістю; подальшу спеціалізацію персоналу в боротьбі з конкретними видами правопорушень; покращання професійної підготовки персоналу; оптимізацію системи інформаційного забезпечення поліцейських сил; впровадження у роботу новітніх технічних засобів [467, с. 157–158].

Усі держави пов'язані між собою міжнародним правом, і права людини на безпеку в кожній з них захищаються національним законодавством. Ступінь реалізації права людини на безпеку в державі значною мірою залежить від неухильного дотримання та виконання законів. Вищезгадані обставини дають нам підставу звернути увагу на те, що міжнародні стандарти, які стосуються захисту прав і свобод людини, у більшості випадків можуть бути безпосередньо спрямовані на регламентацію діяльності правоохоронних органів. Забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян – це предмет турботи держави щодо своїх правоохоронних органів. Недарма, незважаючи на різні оцінки поліції в сучасному світі, закордонні фахівці однастайні у визнанні її величезної ролі. Вдало про значення поліції в процесі забезпечення безпеки громадян висловилося Г. Маріньон (Аргентина): «Вона воістину стала одним із наріжних каменів держави. Глобальну силу кожної країни можна виміряти за можливостями її поліції. Державу майбутнього можна в мріях уявити без армії, але з поліцією ще більш могутньою, ніж нинішня».

Водночас, усе більшого поширення набуває новий підхід до діяльності правоохоронних органів як до організації щодо надання послуг населенню у сфері правоохоронної діяльності, в тому числі послуг, по убезпеченню людини та громадянина від протиправних посягань.

Така позиція знайшла відображення в ряді національних і міжнародних документів ще в 1970-ті рр. Як зазначається в Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р., служба суспільству містить у собі, зокрема, надання послуг і допомоги тим членам громади, які з особистих, економічних, соціальних чи інших причин надзвичайного характеру потребують негайної допомоги. Часткове перетворення органів правопорядку у сервісну службу дасть змогу значно підвищити ефективність роботи правоохоронців шляхом наближення її професійної діяльності до населення, зменшуючи при цьому

репресивні заходи впливу. Перевага має надаватися саме попередженню правопорушень, а не усуненню їх шкідливих наслідків.

Іншим фактором, що говорять про необхідність імплементації закордонного досвіду реалізації сервісної функції поліцейськими органами, потрібно зазначити, що показником запровадження концепції якості управління до сфери безпеки поліцейської діяльності стало проведення першого Європейського конгресу з питань управління якістю роботи поліції, який відбувся у м. Монстер (ФРН) у березні 1998 р.

На конгресі були визначені головні підходи до створення нової моделі діяльності поліції, підкреслено, що, по-перше, поліція розглядається як сервісна служба, яка надає послуги населенню на окремій території, і, по-друге, поліція повинна існувати для громадян, розвиваючи для них систему послуг [392, с. 461]. Досвід реформування поліції у країнах Центральної та Східної Європи (Німеччини, Угорщини, Польщі, Словенії, Чехії, Болгарії, Балканських країн, Росії) свідчить про вплив міжнародних стандартів, принципів та норм на реформаційні процеси поліції, на саму сферу управління органами внутрішніх справ загалом, оскільки його результатом стали процеси демілітаризації, демократизації, деполітизації поліцейських органів. Прагнення до ефективності та забезпечення якості послуг, що надаються населенню, покращання їхньої організації та розподілу між владними суб'єктами визначається сьогодні стратегічним напрямом розвитку поліції у багатьох країнах світу. Зокрема, на конгресі в Мюнхені 1998 р. у визначенні основних підходів до створення нової моделі діяльності поліції, було зазначено, що поліція повинна існувати для громадян і тому розглядатись як сервісна служба, яка надає послуги громадянам на окремій території. Тому система послуг у сфері безпеки потребує подальшого розвитку [392, с. 463].

Д. Бейли у статті «Демократичні процеси в поліції» одним з номативних приписів для переходу лондонської поліції до демократичної

поліцейської діяльності вивів такий: «Пріоритетом роботи поліції повинно бути служіння як потребам окремих громадян, так і суспільним групам». У структурі лондонської поліції є служби так званих надзвичайних послуг (The London Ambulance Service, The London Emergency Services Liaison Panel), що надають безкоштовні медичні послуги населенню у разі настання нещасного випадку або виникнення надзвичайних подій, а також послуги транспортування до лікувальних закладів, забезпечуючи особливі комфортні умови для важкохворих. При цьому адміністрація працювала над розвитком та поліпшенням обслуговування населення відповідно до Програми удосконалення на 2001–2006 рр., мета якої полягала у досягненні рівня сервісного обслуговування світових стандартів якості [466].

В Україні проблему демократизації та трансформації правоохоронних органів у сервісні служби по забезпеченню правопорядку та їх наближення до населення у процесі реформування системи розглядають багато науковців, а зокрема О. М. Окопник [255], О. М. Бандурка [17], однак, винятково в ракурсі налагодження взаємодії правоохоронців з населенням, пошуку всіх можливих форм та методів залучення громадськості для надання допомоги у виконанні правоохоронних завдань у сфері забезпечення як безпеки громадян, так і особистої безпеки правоохоронців.

Таке вузьке бачення проблеми обмежує саму її суть, оскільки ніщо так не сприятиме наближенню правоохоронних структур до населення, а отже, і підвищенню безпеки, як її сервісно-публічна функція, що полягатиме у забезпеченні можливостей для реалізації як громадянами, так і юридичними особами їхніх прав, обов'язків та законних інтересів у сфері надання адміністративних послуг.

Окремо потрібно розглянути питання взаємодії правоохоронних органів з населенням як запорука підвищення ефективності та безпеки професійної діяльності. Так, організація безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) у 2008 р. визначає *community policing* як філософію або

організаційну стратегію, під якою розуміють взаємне співробітництво поліції та громади (суспільства) з метою ефективнішої протидії злочинності, страху перед злочинами, фізичній або моральній шкоді, розпаду добросусідських відносин з метою покращання якості життя для всіх [2, с. 212]. Робота поліції з населенням за місцем проживання виконує роль стратегічного доповнення традиційної поліцейської практики.

Як зауважує І. Шушкевич, характеризуючи організацію роботи поліції з населенням на сучасному етапі, необхідно виокремлювати два її види. Перший – глобальний підхід до взаємодії поліції з громадськістю, в основі якого лежить теза про те, що подолати злочинність силами лише поліції неможливо, оскільки причини злочинності зумовлені соціальними проблемами, тому поліція має бути координатором вирішення соціальних проблем. Другий полягає у вирішенні конкретних питань, що стосуються міста, мікрорайону, конкретної громади [460, с. 43]. На нашу думку, перший підхід – це вираження філософії *community policing*, а другий – безпосередня стратегія й тактика втілення її на практиці. Процеси, які відбуваються у поліції країн Європейського Союзу, російський учений П. Астапенко називає «соціалізація поліції». Поліція сприймається не як військовий та правоохоронний інститут, а як державний орган, діяльність якого пов'язана з наданням усебічної допомоги та послуг законослухняним громадянам у сфері громадської безпеки та порядку [11, с. 34–36].

Проте йдеться не лише про надання послуг шляхом розширення завдань поліції, а про якісно новий рівень роботи поліції. У 1985 р. канадськими вченими була розроблена доктрина KAPRA, яка орієнтує поліцію на неухильне дотримання чотирьох принципів: громадяни є клієнтами поліції, саме вони визначають рівень потреб та очікувань щодо якості її роботи. До клієнта слід ставитися так, як це практикується в інших сферах західного суспільства (торгівля, обслуговування тощо); поліція й населення є партнерами, як партнери вони несуть однакову відповідальність

за рівень безпеки та стан боротьби зі злочинністю; основою роботи поліції має бути профілактика злочинності, відновлення справедливості щодо потерпілого, недопущення втягнення громадян у злочинну діяльність; ефективність діяльності поліції передусім оцінює населення (клієнт), а вже потім – влада та вище керівництво [460, с. 43].

З вищевикладеного можемо стверджувати, що одним із основних напрямів подолання проблем щодо забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів є демократизація, соціалізація, та взаємокоординація напрямів реформ у сфері підвищення якості безпеки, а також створення принципово нового підходу щодо якості надання державних послуг правоохоронними органами у сфері підтримання правопорядку.

Шляхами вирішення цієї проблеми є: прийняття відповідних державних програм щодо забезпечення якості обслуговування населення; децентралізація надання послуг через делегування повноважень соціальним організаціям; запровадження контрактно-договірної форми надання послуг; здійснення організаційно-структурних заходів та функціональних обстежень владних суб'єктів, у рамках яких провадиться удосконалення державної служби, що, в свою чергу, сприятиме ефективності діяльності правоохоронних органів.

Позитивним проявом використання досвіду провідних зарубіжних країн стало створення Указом Президента України від 06.04.2012 року Комітету з питань реформування правоохоронних органів. Такий крок був обумовлений необхідністю усунення дублювання повноважень правоохоронних органів, оптимізації їх структури і чисельності, чіткого визначення та розмежування компетенції цих органів, підготовки узгоджених пропозицій щодо їх подальшого комплексного реформування, підвищення діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення прав і свобод людини.

Основними завданнями Комітету визначено:

- аналізування стану протидії боротьби зі злочинністю, системи організації, координації та результатів діяльності правоохоронних органів, рівня кваліфікації, стану підготовки і відповідності керівників правоохоронних органів, визначення їх готовності протидіяти викликам і загрозам національній безпеці України;

- вивчення і аналіз структури та досвіду діяльності правоохоронних органів іноземних держав;

- підготовка з урахуванням загальновизнаних міжнародних норм і стандартів пропозицій щодо вдосконалення та оптимізації системи правоохоронних органів України, структури і чисельності, організації діяльності таких органів, усунення дублювання повноважень, чіткого визначення та розмежування їх компетенції;

- організація підготовки та розгляд проектів законів; програм; заходів з удосконалення організації та діяльності правоохоронних органів; з питань координації їх роботи щодо посилення боротьби зі злочинністю, корупцією, захисту прав і свобод громадян, своєчасного виявлення та запобігання зовнішнім і внутрішнім загрозам безпеці України.

Комітет для виконання покладених на нього завдань наділений такими правами:

- одержувати в установленому порядку від центральних органів виконавчої влади та інших державних органів статистичні дані, інформацію, довідкові та інші матеріали, необхідні для вирішення питань, що належать до його компетенції;

- розглядати стан виконання відповідних програм, проектів, планів, заходів у правоохоронній сфері;

- заслуховувати на своїх засіданнях інформацію керівників відповідних органів виконавчої влади;

- утворювати в разі потреби робочі та експертні групи, залучати в установленому порядку представників органів виконавчої влади, органів

місцевого самоврядування, наукових працівників, незалежних експертів для розгляду питань, що належать до його компетенції;

– організовувати наради з питань, вирішення яких віднесено до його повноважень.

Очевидно, що до пріоритетних напрямів роботи Комітету є вивчення та використання міжнародного досвіду з організації та роботи правоохоронних органів, а реалізація покладених на Комітет завдань дасть змогу не лише покращити роботу вітчизняних правоохоронних органів, а й підвищити безпеку професійної діяльності правоохоронців шляхом оперативного вирішення негайних потреб того чи іншого правоохоронного відомства.

Отже, провівши власне дослідження проблем, які виникають при забезпеченні безпеки правоохоронних органів на сучасному рівні, як висновок можемо зазначити, що основними структурними елементами гарантій особистої безпеки працівників правоохоронних органів є їх соціальний та правовий захист. В процесі аналізу чинного законодавства зроблено висновок, що механізм правового регулювання соціального захисту співробітників досить розгалужений та деталізований, в чому, на нашу думку, є позитивна сторона. Втім, незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів, що регламентують матеріальне забезпечення, надання пільг, допомоги, турботу про працівників правоохоронних органів та членів їх сімей, не можна не відзначити їх декларативність та формальність у зв'язку із браком бюджетних коштів. Розроблення нової процедури реалізації соціальних прав та гарантій працівників правоохоронних органів повинно використовувати як економічні, так і юридичні засоби.

5.2. Проблеми професійної підтримки та допомоги працівникам правоохоронних органів

Питання професійної підтримки та допомоги співробітникам правоохоронних органів є одним із найпріоритетнішим в процесі удосконалення механізму забезпечення особистої безпеки і, водночас, найменш досліджуваних у сфері доктрини. Так, у зв'язку із розвитком науки управління, а особливо у сфері діяльності правоохоронних органів, питання допомоги та підтримки атестованих співробітників перебуває у стані невизначеності. Зокрема, Лісун С.Л., зазначає, що метою професійної соціалізації працівників правоохоронних органів є формування професійно-службової особистості працівника, за якої він здатний повноцінно та ефективно виконувати свої службові обов'язки, і, як наслідок, убезпечити своє життя та здоров'я від небезпечних ситуацій **[Лісун С.Л. Психологічні особливості професійної соціалізації правоохоронця / С.Л. Лісун // Проблеми загальної та педагогічної психології. – т.3. – ч.3. – С.242-247 – С.243-244].** Схожої думки дотримується Чернявська О.П., яка, зокрема, вважає, що одним із заходів професійної психологічної підтримки є професійна консультація, під якою Чернявська О.П. розуміє метод психологічної допомоги правоохоронцям у професійному самовизначенні, плануванні професійної кар'єри, і навіть подоланні труднощів професійного життя **[Чернявская О.П. Психологічний консультування по професійної орієнтації. М., 2001.].**

Крім того, одним із напрямів подолання проблем професійної підтримки та допомоги співробітникам правоохоронних органів є забезпечення можливості здійснення самоосвітньої діяльності. Позиція В. М. Монастирського свідчить про те, що роль самоосвіти в процесі підвищення рівня професіоналізму і, як наслідок, убезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів, є прогресивною та необхідною. Так, самоосвітню компетенцію правоохоронців автор розглядає як інтегровану

якість особистості, що характеризується наявністю структурованих професійних знань, спеціальних умінь та навичок, мотивів, інтересу до самовдосконалення досвіду, самостійної підготовки, спрямованості на безперервну професійну освіту, ціннісних орієнтацій, які надають їй змогу успішно вирішувати питання власної самореалізації, самовиховання, саморозвитку. Більш того, самоосвіту потрібно розглядати в поєднанні соціально-правового, мотиваційного, пізнавального, емоційно-вольового (екстремального) і фахово- професійного компонентів.

Структуру самоосвітньої компетентності працівника міліції ми бачимо як поєднання таких компонентів:

- сформованість установки на соціальну відповідальність особистості перед собою, суспільством за свій рівень професійної (фахової) підготовки;
- розуміння власних потреб на підставі самоаналізу, рефлексії, самовраховання сильних та слабких сторін своєї професійної діяльності;
- відповідальність за організацію власної самостійної підготовки (самонавчання);
- мотивованість на постійний саморозвиток, самовдосконалення;
- уміння здобувати знання шляхом колективної діяльності, прийняття рішення на основі співробітництва;
- уміння розробляти та виконувати програми саморозвитку з урахуванням власних потреб і потреб суспільства **[Монастирський В.М. Шляхи оптимізації самоосвітньої компетентності працівників міліції в системі службової підготовки / В.М. Монастирський // Вісник Національної академії державної прикордонної служби України. - №1. – 2011. – С. 10-22. – С.14]**;

Зважаючи на значення персоналу в правоохоронних формуваннях, відомий італійський дослідник А. Грассі підкреслює: «Особовий склад сил охорони порядку кінець кінцем відіграє вирішальну роль у тому, чи приносятимуть користь усі законодавчі та організаційні заходи, спрямовані

на захист демократичних інститутів і боротьбу зі злочинністю. Тому основу будь-якої стратегії і тактики поліції складає їх кадрове забезпечення»[471,р.414]. Американський поліцейст Б. Лоу вважає: «Важливішим питанням управління поліцейськими системами в сучасному світі треба вважати, в першу чергу, повноцінне використання їх персоналу. Тільки він здатний забезпечити успіх усієї правоохоронної політики» [472,р.300].

Розглядаючи питання професійної підтримки та допомоги персоналу правоохоронних органів в Україні в контексті міжнародної діяльності, найбільш болючим є забезпечення безпеки та надання соціального захисту миротворцям, які беруть участь у миротворчих операціях, як одному з найбільш не захищених класів працівників правоохоронних органів. Керуючись Законом України «Про участь у міжнародних організаціях з підтримки миру та безпеки», а також рішенням Ради Національної безпеки і оборони України «Про заходи щодо забезпечення безпеки громадян України, які беруть участь у міжнародних миротворчих операціях в Косово» [356] визначаються основні завдання та методи надання соціальної захищеності та гарантування безпеки миротворцям, які працюють далеко за теренами України.

Закон України «Про участь України в міжнародних операціях з підтримки безпеки та миру» чітко регламентував правові, організаційні та фінансові засади щодо участі українських миротворців у міжнародних операціях з підтримки миру і безпеки, а також порядок направлення персоналу та організації його підготовки. Ст. 2 даного Закону визначає участь України в міжнародних операціях з підтримки миру і безпеки шляхом надання національного контингенту та національного персоналу для здійснення миротворчих операцій по забезпеченню підтримки миру в тій чи іншій країні. В статті 5 цього ж Закону наведено визначення понять національного персоналу та національного контингенту, як

військовослужбовців та працівників Збройних Сил України, осіб начальницького складу і рядового складу органів внутрішніх справ, інших військових формувань та інших цивільних установ, які мають необхідну фізичну та психологічну підготовку, на які розповсюджується дія данного нормативно – правового акту у частині соціального захисту учасників міжнародних операцій та членів їх сімей, а також аспект фінансового забезпечення миротворців [117].

Отже, можна зробити підсумок, що положення даних нормативно-правових актів, як частини загального комплексу забезпечення безпеки миротворців (які є співробітниками правоохоронних органів) та військовослужбовців Збройних Сил України, яка полягає у беззаперечному їх визнанні повноправними співробітниками правоохоронної системи, на які розповсюджуються норми соціального, матеріального, фізичного та інших видів забезпечення їх безпеки.

Функціонування, використання та самопочуття персоналу будь-якої організації, його ставлення до професійних завдань, рівень мотивації значною мірою залежить від таких факторів, як наявність дієвої системи розвитку персоналу, справедливість оцінки його діяльності, можливість створити кар'єру, забезпечення відповідності матеріального винагородження умовам праці та персональному внеску кожного [472, с. 59].

В свою чергу, характерною ознакою діяльності поліції розвинених країн світу є висока соціальна і правова захищеність поліцейського, що прямо впливає на його життєдіяльність. Матеріальна забезпеченість спонукає його до відповідального виконання обов'язків, професійного зростання, тобто забезпечення належного рівня безпеки персоналу правоохоронних органів визначає престижність правоохоронної діяльності, загальне покращання ефективності роботи поліції.

Враховуючи вищезазначене, у західних країнах значна увага приділяється забезпеченню відповідного соціального статусу працівника

поліції, підбору кандидатів та науково обґрунтованому просуванню працівників поліції по службі. Поліцейський персонал є складовою національної бюрократії.

М. Вебер, який дав класичне визначення бюрократії, вважав її основними ознаками: 1) ієрархію посад; 2) формалізовані правила діяльності; 3) постійну роботу та гарантовану зарплату чиновника відповідно до займаної посади; 4) розподіл функцій між чиновниками всередині установи [484, р. 30]. Цікавим є те, що, розробляючи метод бюрократичного управління кадрами державних організацій, М. Вебер за зразок бере саме військові організації [484, р. 30]. Американський соціолог Р. Райх до цих ознак відносив також відносини начальствування та підпорядкування [480,р.45].

В процесі соціальної адаптації, як складового елементу професійної допомоги працівнику правоохоронного органу є формування стійкого соціального статусу.

Соціальний статус – це стан людини або групи в соціально-стратифікаційній структурі суспільства, який обумовлений соціально-економічним становищем (тобто характером та змістом праці, його оцінкою з боку суспільства, рівнем освіти, рівнем доходу) та правовими гарантіями (обсяг прав, обов'язків та рівень відповідальності). Привабливість або непривабливість соціального статусу відображені у громадській думці, що впливає на престиж тієї чи іншої професійної діяльності. Працівники бюрократичного апарату (в тому числі й поліцейські) в усьому світі мають деякі привілеї порівняно з рядовими громадянами. Це, передусім, постійне місце роботи, можливість систематично підвищуватися по службі, гарантована заробітна плата та пенсія, особливий правовий захист тощо.

Поряд з цим такі особи мають і певні обов'язки, які базуються на п'яти основних принципах, що поширюються і на діяльність правоохоронців в Україні:

– принцип підпорядкування вищому керівнику, з якого випливає обов'язок кожного службовця виконувати накази та розпорядження компетентного начальника. При цьому законодавство і судова практика демократичних країн чітко дотримуються положення, що службовець не тільки має право, але й зобов'язаний не виконувати розпорядження, яке є явно незаконним, межує із злочином або пов'язано з негативними наслідками для громадського порядку [471, р. 46, 47];

– державний службовець повинен безроздільно присвятити себе публічній службі, звідки випливає, що він не може займатися ще якоюсь діяльністю, пов'язаною з отриманням прибутків (виняток – робота у сфері науки, мистецтва та літератури). Проте, заборона на участь у підприємницькій діяльності для державних службовців існує не в усіх країнах. Наприклад, у США вони можуть бути держателями акцій, співвласниками або компаньйонами керівників підприємств або фірм, але лише за умови, коли бізнес не зашкоджує інтересам служби. Організація та ефективність проведення контролю з метою виключити зловживання з боку чиновників, наділених правом займатися бізнесом, є однією з важливих умов захисту від корупції;

– принцип незацікавленості державного службовця, тісно пов'язаний з попереднім: йому заборонено проявляти особливу зацікавленість у роботі будь-яких підприємств, установ та організацій, які так чи інакше залежать або підконтрольні державному органу, де працює такий службовець. Адже інакше чиновник «може проявити особисті пристрасті, чим завдасть шкоди публічній службі, дискредитує її або поставить себе в скрутне становище» [471,р.53];

– принцип нерозголошення службових даних. Це стосується як інформації, що становить державну та службову таємницю, так і матеріалів, які стали відомі поліцейському у зв'язку з його професійною діяльністю, «оприлюднення яких може завдати шкоди суспільним та приватним,

державним та майновим інтересам» [471, р. 52]. При цьому у першому випадку винний у розголошенні підлягає кримінальній відповідальності, а у другому такі дії розглядаються, як дисциплінарний проступок, причому до дисциплінарної відповідальності винна особа може притягатися як за скаргою потерпілої особи, так і з ініціативи керівництва;

– нарешті, п'ятий принцип передбачає для державних службовців обмеження на участь у політичному житті суспільства, про що вже йшлося в нашому дослідженні. Тобто при збереженні права голосувати на виборах різних рівнів, чиновники позбавлені права бути членами політичних партій, брати участь в їх заходах, висувати свої кандидатури на виборах, укладати, друкувати та поширювати публікації та іншим чином проводити пропаганду та агітацію ідеологічного характеру. Департизація поліції вважається гарантією її неупередженого ставлення до реалізації різних соціальних прошарків у сфері охорони правопорядку і, як наслідок, сприяє набуттю довіри та необхідної підтримки з боку населення.

Відповідно до названих принципів, національними законодавчими та іншими нормативними актами різних країн регулюється положення персоналу поліцейських формувань. При цьому поліцейські займають специфічне місце серед інших державних службовців, що обумовлюється характером покладених на поліцію функцій. Систему норм, які регулюють організацію служби в поліцейських формуваннях та правовий стан їх працівників, становлять, як правило, загальнонаціональні закони, декрети та укази глав держав і керівників виконавчої влади, нормативні акти органів місцевого самоврядування, які містять положення щодо правового режиму окремих категорій поліцейського персоналу. Усі названі документи містять вказівки на те, що особовий склад правоохоронних органів утворює особливу категорію у публічній службі і має відповідний статус.

Враховуючи високу суспільну значимість поліцейської діяльності, законодавці більшості країн прагнуть забезпечити її так би мовити

безперервний характер. Тому у Великобританії, США, Швеції, Фінляндії, ФРН, Іспанії, Греції та інших державах поліцейським заборонено виявляти колективні протести у вигляді страйків та інших акцій, тому що це може привести до серйозних порушень правопорядку. Проте страйки та масові маніфестації інколи відбуваються. Так, у 1988 р. в Італії після вбивства терористами декількох карабінерів працівники поліції оголосили страйк з метою введення додаткових заходів щодо забезпечення свого правового захисту. У 1989 р. в Португалії охоронці правопорядку Лісабону вимагали від уряду права на створення власних профспілок [479, р. 13].

Призначення та положення інституту поліції обумовлює надання її персоналу цілого ряду специфічних прав (і, відповідно, обов'язків), спрямованих на виконання правоохоронних функцій. При цьому законодавство встановлює лише загальні межі повноважень поліцейських. Зарубіжні дослідники звертають увагу на яскраво виявлений дискреційний характер багатьох поліцейських повноважень, особливо в країнах англосаксонської правової системи [473, р. 301]. Це призводить до того, що поліцейські, користуючись широкими повноваженнями на обшук, арешт, застосування сили, часто порушують права громадян. Однак це не знижує в цілому авторитет поліцейських, який, як вже зазначалося, достатньо високий у демократичних країнах. Уряди цих країн вважають за необхідне надання поліцейським права законної демонстрації сили для стримування злочинності, що знаходить розуміння у більшості населення.

Щодо інших нематеріальних прав персоналу поліції, необхідно відзначити право на особливий правовий захист. Відповідно до кримінального законодавства та спеціальних законів зарубіжних держав поліцейські охороняються від погроз, клевети, образи, при цьому йдеться не тільки про захист від дій, які є кримінальними правопорушеннями, але й від усіх інших, які перешкоджають виконання покладених на поліцію функцій. Практично в усіх країнах законодавством передбачена сувора відповідальність за образу,

протидію або спричинення фізичної шкоди чиновникам поліції чи наклеп на неї. В Англії особа, яка сперечається з поліцейським, що вказав на порушення порядку, може бути звинувачена в образі та непокорі поліції та піддана ув'язненню на строк до 2 місяців. В Італії публічна образа поліцейських карається позбавленням волі на строк до 3 років. У ФРН за поширення наклепу щодо органів влади (у тому числі – поліції), за напад на її представників передбачено позбавлення волі на строк до 5 років або штраф. У Франції за усну образу поліцейських при виконанні службових обов'язків винні караються позбавленням волі на строк від 15 діб до 3 місяців або штрафом. Образливі дії відносно представників правоохоронних органів тягнуть позбавлення волі на строк від 1 до 6 місяців або штраф. За нанесення удару або скоєння іншого акту насилля щодо поліцейського винна особа може бути засуджена до 5-річного ув'язнення. У більшості штатів США напад на поліцейських або чинення їм опору тягне за собою штраф у розмірі від 5 000 до 10 000 доларів та (або) ув'язнення на строк від 3 до 10 років. У випадку умисного вбивства поліцейського або працівника ФБР винна особа засуджується до смертної кари або ув'язнення аж до довічного [478, р. 36].

Будь-яка влада в усі часи прагне забезпечити тих, хто захищає існуючий правопорядок, усвідомлюючи, що без цього їхня діяльність не буде достатньо ефективною та, крім того, таким чином на практиці забезпечується монополія держави на застосування санкціонованого насилля. Як відзначає відомий американський кримінолог Б. Лоу: «Здатність поліцейських чиновників захистити нас від правопорушників прямо залежить від того, наскільки суворо законодавець вважає потрібним карати за замах на поліцейського, опір йому або навіть просту образу» [472, р. 43].

Дуже важливе значення для забезпечення відповідного соціального статусу мають також матеріальні права та привілеї (грошові виплати, надання житла, автотранспорту тощо). Особливу роль відіграють грошові виплати – заробітна плата та пенсія. Грошові утримання працівників

правоохоронних органів є платою не тільки за працю, але й за лояльність до існуючої системи влади, готовність її захищати. Заробітна плата поліцейських розглядається як засіб, що дозволяє їм займати визначене соціальне становище, яке відповідає, по-перше, їх статусу як чиновників особливо важливої державної або муніципальної організації, якою є поліція, та, по-друге, їх посадам та функціям. Вона включає оклад, надбавки за вислугу років, винагороди за додаткову або нічну роботу, наявність на утриманні дітей, компенсацію на неоднакову вартість життя у різних регіонах країни тощо. За результатами службової діяльності неодноразово можуть сплачувати преміальні винагороди. У деяких країнах (Франція, ФРН, Швеція, Норвегія, Данія) поліцейським надається безкоштовне або частково сплачене житло та медична допомога за рахунок державного або місцевого бюджету. Як приклад, у Швеції, для поліцейських, які працюють у службі кримінальної поліції, патрульній службі, підрозділах по боротьбі з масовими безладдями та деяких інших, у вигляді додаткового стимулу встановлюються спеціальні виплати за ризик, пов'язаний з виконанням спеціальних функцій. Поліцейським компенсується перебування у відпустках, використання особистого транспорту у службових цілях та надаються деякі інші переваги порівняно з іншими категоріями службовців [274, с.10].

Для поліцейських, які працюють у службі кримінальної поліції, патрульній службі, підрозділах по боротьбі з масовими безладдями та деяких інших, у вигляді додаткового стимулу встановлюються спеціальні виплати за ризик, пов'язаний з виконанням спеціальних функцій. Поліцейським компенсується перебування у відпустках, використання особистого транспорту у службових цілях та надаються деякі інші переваги порівняно з іншими категоріями службовців.

Заробітна плата поліцейських встановлюється найчастіше у таких розмірах, щоб їх службова діяльність вважалась значною частиною

населення достатньо престижною, та дозволяє вибирати з декількох бажаючих найбільш гідних кандидатів для служби. При цьому жінки-поліцейські отримують біля 90 % плати поліцейських-чоловіків, незважаючи на те, що законом Великобританії передбачені рівні права для чоловіків та жінок [461,с.420–421]. Саме недостатнє фінансове забезпечення поліцейських, незадоволення їх основних потреб стали, на думку учасників літньої (2000 р.) конференції Асоціації головних офіцерів поліції Великобританії, головною причиною ситуації, коли, з одного боку, поліцейські сили країни втрачають досвідчених працівників, а з іншого – не поповнюються новачками, які відповідають вимогам служби.

У найбільшому ступені розміри посадових окладів залежать від посадового стану та вислуги років [483]. Характерно, що заробітна плата поліцейського персоналу, який обслуговує великі міста та котрий час працює у підрозділах, що спеціалізуються на боротьбі з особливо небезпечними злочинами, є більш високою. Так, якщо у 1991–1992 рр. заробітна плата знов прийнятих на службу поліцейських у невеликих містах у США дорівнювала в середньому 16 тисяч доларів на рік, то у великих містах – відповідно понад 26,5 тисяч доларів, а грошове утримання чиновників Федеральної служби по боротьбі з наркобізнесом та агентів ФБР приблизно ще на 10 тисяч доларів більше [481, р. 90]. До суттєвих ознак соціально-економічного статусу працівника поліції належить також його пенсійне забезпечення. Як правило, розміри пенсій, що надаються працівникам поліції, більші ніж розміри пенсій інших державних службовців. Право на пенсію надається при досягненні визначеного віку (у Великобританії та Швеції – 50 років, у Франції та ФРН – 60 років тощо) та наявності необхідного стажу служби. У більшості країн розміри пенсій становлять від половини до двох третин грошового утримання. З метою нейтралізації інфляційних процесів провадиться їх пропорційний перерахунок.

Втім, зрозумілим є те, що ефективність діяльності поліції прямо залежить від якості її персоналу. А тому, професійній підтримці та допомозі персоналу працівникам правоохоронних органів повинен передувати правильний процес визначення вимог до кандидатів на діяльність в правоохоронних органах, оскільки, саме від неї і залежить обсяг допомоги, якої необхідно буде надати працівнику в майбутньому. На нашу думку, існує закономірність: «чим кваліфікованіший співробітник – тим меншої допомоги він потребуватиме під час безпосередньої професійної діяльності». У зв'язку із цим, до кандидатів на службу в поліції висуваються високі вимоги – адже поліцейський має великі повноваження і від його дій залежить і свобода особи, і інтереси держави. На відміну від службовців інших установ, які розглядаються як працівники окремої установи, поліцейські вважаються представниками держави в цілому, а не її окремого територіального чи галузевого підрозділу. Крім того, поліцейська служба пов'язана з постійними стресовими ситуаціями та ризиком. Англійські фахівці ще в 1920 р. констатували, що людина не може бути гарним поліцейським, якщо не володіє більш ніж середніми розумовими здібностями, гарною пам'яттю і спостережливістю, у ній повинні поєднуватися високі моральні якості, які не є обов'язковими для людей іншої професії. Вона завжди повинна діяти тактовно і розсудливо і виявляти ініціативу в різних непередбачених обставинах. На поліцейського покладається набагато більше відповідальності, ніж на посадових осіб іншої спеціальності [449, с. 46]. Підкреслюючи такі високі вимоги до особи поліцейського, А. Волмер зазначав: «Громадяни вважають, що поліцейські повинні мати мудрість Соломона, хоробрість Давида, терпіння Іакова, вміння керувати, притаманне Мойсею, доброту самаритянки, стратегічний геній Олександра Македонського і, нарешті, повні знання усіх галузей фізичних, біологічних та суспільних наук. Якби людина володіла всіма цими якостями, вона могла б стати гарним поліцейським» [476, р. 13]. Підвищена увага до комплектування поліцейських органів обумовлена ще й економічними

причинами. Так, за даними фахівців ФРН, невідповідний підбір кадрів тільки для середньої управлінської ланки коштував від 14 до 35 тисяч марок: це витрати, що накопичуються до остаточної заміни особи, неправильно підібраної на ту чи іншу посаду.

Формально основним при комплектуванні кадрів поліції є проголошений ще в період Великої Французької революції 1789 р. принцип «рівної доступності», згідно з яким всі громадяни мають рівні права на заняття державних і муніципальних посад, якщо вони володіють для цього необхідними здібностями й особистими якостями. Особливо чітко цей принцип визначений в американському законодавстві: «Акті про цивільні права» 1964 р., «Акті про реабілітацію» 1973 р., «Акті про дискримінацію за віком при працевлаштуванні» 1967 р., «Акті про непрацездатних американців» 1992 р. тощо. У США законодавча база з проблеми «рівної доступності» використовує два підходи: 1) захист від дискримінації громадян за певними критеріями: релігії, кольору шкіри, національного походження і т. ін.; 2) законодавча заборона поліцейській владі використовувати тести чи проводити такі іспити, що мають дискримінаційний характер. Для забезпечення добору кандидатів у світлі вимог законодавчих актів уряд США розробив ряд програм, зміст яких зводиться до таких положень:

- Міністерство внутрішніх справ пропонує спеціальні курси для представників меншин, щоб допомогти їм підготуватися до процедури добору;

- група досвідчених фахівців, яка фінансується приватними фондами, займається підготовкою інструкторів поліцейських академій в області розуміння концепції «рівної доступності» [21, с. 19, 22–23].

Крім того, в усіх закордонних державах (до речі, як і в Україні), існує ряд умов, яким повинні відповідати претенденти на роботу в поліції. Їх можна умовно поділити на загальні (для всіх державних і муніципальних службовців), які, як правило, припускають наявність громадянства, володіння

цивільними і бездоганними моральними якостями, і спеціальні (обумовлені специфікою поліцейської діяльності), які вимагають досягнення визначеного віку, необхідного рівня освіти і фізичних даних, відсутності кримінального минулого. Претендент не повинен в минулому бути звільненим з державних і муніципальних установ за здійснення дисциплінарних провин чи аморальну поведінку та має витримати перевірку необхідних здібностей щодо логічного мислення, прояву ініціативи, швидкої реакції та ін. Щодо віку претендентів, то він варіює залежно від призначення. У різних країнах мінімальний та максимальний вік кандидатів на службу різний, але всюди враховується, що молоді люди, звичайно, краще і швидше піддаються виховному впливу, освоюють нові обов'язки, менше схильні змінювати професію, більш сильні і витривалі. Враховується також, що для отримання пенсії після закінчення служби необхідно мати відповідну вислугу років.

Чимале значення у зарубіжних країнах приділяється фізичним даним кандидатів на службу, стан здоров'я яких перевіряється спеціальними комісіями. Перевіряється також фізична підготовленість претендентів за різними параметрами. У багатьох державах існують визначені вимоги навіть до росту майбутніх поліцейських. Як правило, він повинен бути вище середньостатистичного росту населення даної країни, але не набагато (в деяких країнах встановлені не тільки мінімальні, а й максимальні межі росту). Це обумовлено тим, що, за медичними даними, смертність серед високих людей значно вища, а люди маленького росту не придатні до роботи в поліції за психологічними мотивами. У прямій залежності від роду майбутньої роботи і місця в системі поліцейської ієрархії перебуває й освітній ценз кандидатів на службу. Особливо перевіряється здатність претендента приймати рішення в різних ситуаціях, пов'язаних з професійною діяльністю. Психологічні тести, які широко використовуються при перевірці кандидатів, покликані відповісти на три основних запитання: 1) чи немає у майбутнього поліцейського патології у психічному розвитку; 2) наскільки

ефективно він буде виконувати свої обов'язки; 3) ступінь його стресостійкості. Нарешті, до бажаючих працювати в поліції висуваються особливі вимоги щодо лояльності до існуючого ладу і політичного режиму [21, с. 19–21, 25–35]. Найбільш серйозний підбір відбувається в елітні підрозділи, такі як ФБР у США. Цікаво, що свого часу у прийомі на роботу в це поліцейське формування було відмовлено майбутньому президентові США Р. Ніксону та майбутньому міністру юстиції Р. Кеннеді. Їхні кандидатури були відхилені при першій же співбесіді з наступних причин: Ніксон видався зарозумілим і самолюбним, а Кеннеді – недостатньо наполегливим і занадто делікатним [469].

У поліції західних країн накопичено значний досвід у сфері управління процесом підвищення професіоналізму у сфері проходження служби. Комплектування поліцейського апарату здійснюється різними шляхами: шляхом дискреційного призначення, конкурсного добору та за допомогою виборів. У дискреційному порядку здійснюється заміщення найбільш відповідальних посад – керівників національної поліції, її регіональних органів, підрозділів міністерського рівня. Ясно, що використання цього методу може супроводжуватися зловживаннями, небезпекою призначення на ключові посади некомпетентних осіб через особисту зацікавленість або залежність тих, хто вирішує відповідні питання. Але вважається, що такий спосіб призначення виправданий, оскільки він є визначеною гарантією забезпечення інтересів вищої державної адміністрації у сфері кадрової політики. У деяких державах (США, Італія та ін.) дискреційний порядок застосовується і при призначенні на середні та нижчі посади у поліцейських формуваннях муніципального підпорядкування. Шляхом виборів комплектуються в основному керівні поліцейські посади, але тільки в деяких країнах. Так, в Швейцарії обираються начальники поліції кантонів та їхні заступники, у США – начальники поліції міст та шерифи, які представляють поліцейську владу у сільській місцевості тощо. Але переважним методом при

комплектуванні поліцейських апаратів є конкурсний метод. Цей метод вважається найкращим, оскільки дозволяє забезпечити рівність шансів претендентів, неупередженість, зменшити вірогідність зловживань. Про організацію конкурсів, місце, строки, порядок їх проведення, кількість вакансій, основні вимоги до претендентів попередньо повідомляється у відомчих виданнях та ЗМІ. Втім дослідження, проведене поліцейським департаментом Лос-Анджелеса у 1988 році, показало, що кількість кандидатів, які одержали первинну інформацію з газет, зменшилась з 43 % у 1966 р. до 8 % у 1987 р., а найкращими джерелами рекрутування є офіцери поліції, родичі і друзі, тому що добре уявляють собі роботу і реалістично характеризують її потенційним кандидатам [21, с. 23].

Організація конкурсів регламентується як законодавством, так і підзаконними нормативними актами. Проводяться конкурсні випробування у декілька етапів. На першому етапі з кожним конкурсантом, який формально відповідає загальним та спеціальним вимогам, проводиться усна співбесіда, метою якої є виявлення мотивів, якими він керується, виявляючи бажання служити в поліції, його загальнокультурний рівень, особисті якості, соціальна та політична орієнтація тощо. На другому етапі перевіряються повідомлені кандидатом особисті дані, причому перевірка проводиться усіма наявними у розпорядженні поліції засобами, у тому числі і за допомогою оперативно-розшукових заходів. Особливо старанно збирається та вивчається інформація щодо моральних якостей, минулої суспільної діяльності, політичних симпатій, можливих конфліктів з законом, матеріального стану, відносин у родині, зв'язків тощо. Третій етап – перевірка фізичних даних кандидата, а четвертий – письмові та усні іспити. Ті, хто їх витримав, заносяться до списку, де класифікуються відповідно до загальної кількості отриманих балів. У цьому порядку і відбувається призначення, яке здійснюється актом уповноваженої посадової особи. Зауважимо, що відмова

переможця конкурсу принести присягу автоматично припиняє відносини між цією особою і адміністрацією.

Практикується проведення двох видів конкурсів – відкритих і закритих. У відкритих можуть брати участь усі громадяни, які відповідають загальним вимогам до бажаючих служити в поліції та мають необхідну освіту, а також кандидати з тих поліцейських, які бажають перейти у більш високу службову категорію. Шляхом відкритих конкурсів комплектується не тільки рядовий, але і керівний склад. Причому з метою забезпечення ротації командних кадрів та залучення до служби в поліції різних висококваліфікованих спеціалістів, для громадян з інших галузей з високим освітнім рівнем встановлено особливий порядок участі в конкурсах, що надає їм деякі переваги. Так, французьким законодавством передбачено, що таким особам повинно надаватися 60 % вакансій у корпусі комісарів і 50 % – у корпусах молодших офіцерів і офіцерів поліції [469, р. 30]. В Італії кількість працівників поліції не повинна перевищувати 30 % від усіх учасників конкурсів на заміщення посад командного складу. За допомогою закритих конкурсів формуються в основному кадри керівників підрозділів оперативних апаратів, які спеціалізуються на боротьбі з тероризмом, наркобізнесом, організованою злочинністю тощо. Учасники таких конкурсів повинні мати відповідний стаж, пройти атестування та спеціальну підготовку, оскільки вважається, що обов'язковими умовами для успішної діяльності у сфері боротьби з конкретними видами найбільш тяжких злочинів є попередній досвід і наявність певних навичок поліцейської діяльності.

У багатьох державах (Великобританія, Швеція, Данія, Голландія, Норвегія та ін.) проводиться велика робота з комплектування на навчання резервів серед молоді. У Великобританії майже усі поліцейські загони містять підрозділи кадетів, до них приймаються юнаки та дівчата у віці від 16 до 18 років, що виявляють намір вступити на службу у поліцію. Кадети проходять курс навчання у спеціальних коледжах, де їм прищепляються

початкові професійні навички і розширюється їхнє уявлення про населення району, де їм доведеться виконувати поліцейські функції [21, с. 39].

Взагалі для багатьох зарубіжних країн типовим є нерозривний зв'язок комплектування кадрів і проходження служби в поліції з навчанням персоналу. Призначення майже на всі посади, за винятком вищих, просування працівників по службових щаблях, переміщення з однієї галузевої ланки в іншу обумовлено успішним проходженням курсу професійної підготовки, який, звичайно, складається з двох етапів – навчання в одному зі спеціальних навчальних закладів і практики. Після закінчення навчання укладаються договори про службу в поліції на певний строк (від 3 до 5 років) та приймається присяга. Договори, як правило, регулюють розмір заробітної плати різних категорій поліцейського персоналу, винагороди за понаднормову працю, надбавки за роботу у нічний час, оплату за вислугу років, а також норми робочого часу, порядок накладення та оскарження дисциплінарних стягнень, правила просування по службі в межах органу та інші питання [470, р. 98].

У подальшому просування по службі полягає у підвищенні за посадою, у чині, званні або ранзі. Найбільш істотно на правове становище працівника впливає переміщення нагору по посадових ієрархічних щаблях. Воно прямо пов'язане із зростанням обсягу повноважень, відповідальності, розміру заробітної плати (різних надбавок у тому числі), досягненням певного чину, звання або рангу, передбаченого для даної посади. Просування по службі – докорінне питання кадрової політики в поліції. Вважається, що працівник діє з повною віддачею сил лише тоді, коли він повністю задоволений своєю службовою посадою і розраховує на подальше підвищення. Отже, своєчасне підвищення по службі повинно розглядатися як умова, що забезпечує працездатність персоналу. При посадовому підвищенні працівнику знов потрібно пройти процедуру конкурсного вступу до поліції з дотриманням усіх встановлених правил, якщо, звичайно, не йдеться про посаду, яка

заміщується у дискреційному порядку або шляхом виборів. У нормативних документах, регламентуючих порядок службового просування працівників, точно не визначено, які дані потрібно мати кандидату на висування. Але виходити пропонують із відповідності якостей і навичок працівника не тому становищу, яке він займає, а тому, на яке претендує. Крім того, враховується освітній рівень, підсумки службового атестування, а при необхідності – наявність визначеного стану вислуги.

Законодавством зарубіжних країн передбачені такі види припинення служби, як відставка, звільнення (адміністративне чи дисциплінарне), вихід на пенсію. Порядок припинення служби за цими підставами неоднаковий: в окремих випадках служба припиняється за ініціативою самого працівника, в інших – за ініціативою його керівництва, іноді і працівник, і адміністрація можуть розпочати дії, необхідні для припинення служби. Але досить часто з виходом на пенсію контакти колишніх правоохоронців з поліцією продовжуються через різні об'єднання поліцейських-пенсіонерів, які існують у багатьох країнах. Такі об'єднання активно беруть участь у вихованні знов прийнятих на службу, залучаються до проведення занять у спеціальних навчальних закладах, а у періоди ускладнення оперативної обстановки – до виконання своїх колишніх функцій.

У більшості зарубіжних країн відстоюванням інтересів персоналу поліції, а також залученням їх до управління справами органів поліції займаються професійні об'єднання персоналу поліції [376]. Організаційно-правові основи їх діяльності регламентуються законодавством держав. Професійні союзи поліцейських створюються на добровільній основі і наділяються правами юридичної особи. На відомчому рівні вони мають право вносити керівництву пропозиції з широкого кола питань щодо функціонування поліцейських органів і підрозділів, комплектування, навчання, матеріального забезпечення персоналу, організації культурно-масових і спортивних заходів, встановлення контактів між поліцією,

регіональною владою і громадськістю тощо. При дотриманні необхідної процедури профспілки можуть організовувати мітинги, збори, проходження, видавати і розповсюджувати власну друковану продукцію.

Національні професійні об'єднання поліцейських мають певну своєрідність. Так, у Великобританії існують Поліцейська федерація Англії та Уельсу, Поліцейська федерація Шотландії та Поліцейська федерація Північної Ірландії. Членами Поліцейської федерації Великобританії (далі – Поліцейська федерація) після зарахування на службу стають всі поліцейські службовці, які мають поліцейський ранг від констебля до суперінтенданта. Сьогодні Поліцейська федерація стала національним голосом поліцейських у проведенні переговорів щодо оплати та інших умов служби. Існує Поліцейська федерація за рахунок добровільних внесків її членів, а також інших благодійних внесків. Фонди Федерації використовуються переважно для забезпечення послуг її членам, серед яких: консультації юристів; цивільні позики; консультації з питань компенсацій; апеляція з дисциплінарних питань; медичні компенсації; консультації та поради з питань сексуальної та расової дискримінації; роз'яснення, поради з пенсійних питань; загальні консультації з питань соціального захисту та проблем, пов'язаних з персоналом; переговори на національному рівні з питань заробітної плати поліцейських та умов служби; проведення компаній за посилення особистого захисту. Серед головних проблем, на вирішення яких спрямовані зусилля Федерації, відзначимо, насамперед, питання оплати праці поліцейських та умови їх служби (процедура розгляду скарг та проступків, організація робочого часу, додаткові виплати, щорічні відпустки, відпустки у зв'язку з хворобою, проблеми материнства та батьківська відпустка, різні види допомоги, здоров'я та безпека персоналу, різноманітність поліцейської служби). До пріоритетних напрямів діяльності Поліцейської федерації відносяться також забезпечення політики рівних можливостей серед персоналу поліції та попередження «булінгу» на робочих місцях.

Разом з тим у Великобританії залежно від потреб, інтересів і т. ін. певних категорій службовців поліції формуються різні поліцейські асоціації (Асоціація головних офіцерів поліції, суперінтендантів, жінок-поліцейських, чорношкірих поліцейських та поліцейських азіатського походження тощо), які відіграють важливу роль у підвищенні ефективності поліцейської служби, її відповідності як загальним, так і індивідуальним цілям та потребам кожного працюючого, впливають на формування та розвиток загальної культури поліції [476, р. 100]. В Італії з 1981 р. діють близько дев'яти профспілок поліцейських. Провідними серед них є: Автономна профспілка поліції, що здійснює близьку до поліції керівництва МВС політику, та «опозиційна» їй Об'єднана профспілка працівників поліції, що тісно співпрацює із загальнонаціональними профспілками і користується підтримкою деяких лівих і центристських політичних рухів. Між цими двома професійними асоціаціями виникають серйозні розбіжності як із загальних, так і з окремих проблем статусу, соціально-правового захисту поліцейських службовців і боротьби зі злочинністю [21, с. 49]. Зауважимо, що профспілки створюються не у всіх ланках поліцейського апарату, а лише там, де працівники не є військовослужбовцями, зокрема членство в них заборонене для чинів жандармерії у Франції, Португалії, Греції, карабінерів в Італії, воєнізованих формувань «Хемверн» у Швеції, Данії та Норвегії.

Нарешті, важливе місце у системі професійної підтримки по роботі з персоналом поліції, надання працівникам необхідної допомоги займають служби соціального забезпечення, які функціонують як складова відділів по роботі з персоналом, та допомога з боку різноманітних фондів тим поліцейським та членам їх сімей, які потребують такої допомоги.

Наприклад, у Великобританії функціонують служба соціального забезпечення Thames Valley Police та благодійні фонди: Гарней фонд (Garney Fond), Благодійний фонд (Фонд взаємодопомоги), Поліцейський благодійний фонд, Благодійний фонд для цивільних службовців поліції, Благодійний фонд

для спеціальних констеблів, Центр реабілітації поліцейських, Фонд для членів сімей поліцейських, які перебувають на їх утриманні, Національний поліцейський фонд – освіта, Схема колективного страхування від нещасних випадків та страхування життя, Схема допомоги у випадку смерті, Товариство поліцейської взаємодопомоги, Спеціальні схеми для жінок та чоловіків, які захворіли на рак, Страхування погашення позик, Допомога у період тяжких втрат, Допомога пенсіонерам поліції тощо [207, с. 84–90].

Особливого значення з процесі допомоги та підтримки персоналу працівників правоохоронних органів набуває соціальна та матеріальна допомога. Аналіз чинного законодавства України та зарубіжних країн дав змогу стверджувати, що в такому випадку існують відмінності в організації забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних

Так, якщо в Україні належний соціальний статус правоохоронця здебільшого лише проголошується (і розглядається, в основному, як перспективне завдання), то в розвинених західних країнах соціальний статус працівника поліції не тільки юридично закріплюється, але й реально здійснюється. В даному випадку допомога персоналу повинна здійснюватись у формі надання достатнього соціального пакету. В першу чергу, це стосується і питань грошового утримання і забезпечення житлом, соціального та медичного страхування, інших питань матеріального забезпечення, а також належного правового захисту та його гарантій.

Досвід аналогічної роботи за кордоном свідчить, що представники державної влади європейських країн суворо контролюють, щоб грошове утримання поліцейського завжди залишалося на достатньо високому рівні порівняно з іншими професійними групами населення. Окремо також слід зазначити про надзвичайно широке застосування в роботі правоохоронців зарубіжних країн науково-технічних засобів, постійне впровадження наукової організації праці, що дозволяє більш якісно виконувати покладені на представників поліції правоохоронні функції.

Таким чином, вивчення, узагальнення, а найголовніше – впровадження досвіду надання допомоги та підтримки працівникам правоохоронних органів країн Європи дасть можливість перейти на якісно новий рівень роботи правоохоронних органів України, зміцнити засади забезпечення безпеки їх працівників, що, в свою чергу, стане гарантом сумлінного захисту правоохоронцями законних інтересів як кожного конкретного громадянина, так і держави в цілому.

5.3 Удосконалення системи адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів в умовах сучасних трансформаційних процесів

З моменту здобуття Україною незалежності, в суспільно-політичному розвитку відбулися важливі зміни, які зумовлені внутрішніми державотворчими процесами, так і зовнішніми глобалізаційними тенденціями. Кардинальна переорієнтація державної політики на забезпечення, перш за все, безпеки, прав, свобод та законних інтересів людини, формування в Україні ринкової економіки, входження нашої держави у Європейське Співтовариство та інші трансформації системи суспільних відносин значно змінили умови діяльності правоохоронних органів, обумовили необхідність їх реформування, яке вже розпочалося й активно відбувається в світлі прийняття нових законів та механізмів їх реалізації.

Співробітництво України та Європейського Співтовариства на сьогодні здійснюється через відповідну систему органів виконавчої влади та спеціально створених органів, в тому числі і правоохоронних. А тому, можна стверджувати, що ці органи є учасниками інтернаціональних відносин щодо забезпечення безпеки, прав та свобод людини і громадянина як загальна мета формування правової держави [141,с.10] .

В даному ракурсі, проблеми забезпечення безпеки, прав, свобод та законних інтересів держави, суспільства, людини і громадянина в межах діяльності правоохоронної системи завжди були, є і будуть актуальними для цивілізованого суспільства. А тому, можна сказати, що від вирішення питань щодо місця і ролі правоохоронних органів у житті оновленої України, завдань і функцій, які вони повинні виконувати, стосовно того, хто в майбутньому працюватиме в правоохоронних органах, залежить не тільки безпека самого працюючого в правоохоронних підрозділах, але певною мірою і майбутнє самої України.

Сучасні внутрішні трансформаційні процеси свідчать про необхідність реформування системи правоохоронних органів України і найчастіше згадують про зміни у структурі, чисельності особового складу, нормативній базі, фонді оплати праці і фінансування та матеріально-технічному забезпеченні правоохоронних органів. Все це, безумовно, дуже важливо, але сутністю реформування, його стрижнем є досягнення якісних змін у складніших для формального регулювання характеристиках діяльності всієї системи, усіх її органів і підрозділів, кожного окремого правоохоронця.

Докорінній трансформації підлягає світоглядний базис і поведінкові установки, на яких будувалася уся діяльність радянських правоохоронних органів і шаблони поведінки яких заважають вирішенню сучасних проблем правового захисту населення. Від старої карально-репресивної домінанти своєї діяльності вітчизняні правоохоронці мають перейти до дієвого захисту й пропагування загальнолюдських цінностей, служити не якійсь партії, клану, а законності, кожному законослухняному громадянину, інтересам розвитку цілого українського суспільства.

В недалекому минулому дуже гостро постало питання удосконалення та реформації діючої системи правоохоронних органів в рамках підготовки до проведення фінальної частини Євро-2012 в Україні, що вимагало від керівництва нашої держави вжиття ряду продуманих і виважених заходів

щодо якомога швидшої адаптації різних сфер життєдіяльності суспільства до вимог проведення спортивного змагання світового рівня. Беручи до уваги міжнародну правоохоронну практику забезпечення безпеки правопорядку міжнародних масових спортивних заходів, можна зазначити, що саме Євро чемпіонати відносяться до найбільш масових та ризикових, з боку підтримання безпеки як громадян держави, іноземних відвідувачів та дипломатичної колегії, так і самих працівників правоохоронних органів. **О. Б. Западнюк. Окремі аспекти організаційного На прикладі Євро 2008/2012].**

Враховуючи високі європейські вимоги до підготовки та проведення заходів такого масштабу, Україні вдалося провести даний Чемпіонат на вищому рівні. І, як наслідок, сьогодні не варто забувати про ті нововведення, які були запозичені від різних країн світу та адаптовані до вітчизняних правоохоронних органів в рамках організації та проведення Євро-2012.

Що стосується правового забезпечення організації міжнародних спортивних заходів, то основним нормативним документом, який регулює механізм даних заходів є Європейська Конвенція «Про належну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів і, зокрема, футбольних матчів», яка регулює питання забезпечення безпеки та дотримання правопорядку під час проведення міжнародних масових спортивних заходів [106].

А тому, беручи до уваги норми європейської Конвенції та керуючись правовими нормами, які діють на території України, можна визначити, що рівень забезпечення громадського порядку та гарантування безпеки осіб, діяльність яких пов'язана з участю та проведенням в Україні Євро-2012, безпосередньо залежала від чітко скоординованої, вміло організованої та спланованої діяльності органів державної влади, у тому числі, правоохоронних, можливості яких використовуються при охороні громадського порядку в місцях проведення спортивно-масових заходів [335].

Саме на правоохоронні органи було покладено багатовекторне завдання: забезпечити громадську безпеку за високими європейськими стандартами й дотримуватися при цьому положень прав людини та громадянина, засвідчити готовність, передусім, працівників органів внутрішніх справ до ефективної діяльності у взаємодії з населенням [59].

Беручи до уваги погляди науковців, а також керуючись матеріалами власних досліджень данного питання можна зауважити, що саме правоохоронні органи України (в основному органи внутрішніх справ) були найбільш піддані небезпеці під час проведення чемпіонату Євро - 2012, адже до завдань правоохоронних органів відносилися різні види заходів, в тому числі, застосування фізичної сили до правопорушників, що є вагомим чинником виникнення небезпеки для життя та здоров'я правоохоронця.

Таким чином, успішна підготовка та проведення спортивно-масових заходів чемпіонату, в першу чергу, залежить від здатності держави, в особі правоохоронних органів, надати багаторівневу безпеку всім учасникам Євро-2012.

Високий ступінь соціальної небезпеки та стійка тенденція до розповсюдження злочинів, що посягають на життя, здоров'я, честь та гідність працівників правоохоронних органів при здійсненні ними функцій з охорони громадського порядку, обумовили необхідність підвищення ефективності організаційних заходів, кримінально-правової охорони та зміцнення авторитету представників цієї категорії органів державної влади.

У межах підготовки до Євро-2012 відбувався постійний обмін досвідом між українськими та польськими правоохоронцями. Даний досвід можна й надалі використовувати для успішного проведення масових заходів. Варто зазначити, що заслуговує на увагу інформація від польських колег щодо запровадження в поліцейських підрозділах воєводств Польщі спеціальних відділів по роботі з уболівальниками. Працівники зазначених підрозділів здійснюють облік, аналіз та документування фактів непокори, хуліганських

дій футбольними уболівальниками на стадіонах. Зазначені посадові особи також формують бази даних футбольних хуліганів, готують стосовно них матеріали до суду про позбавлення їх права відвідувати футбольні матчі та забезпечують контроль за дотриманням ними рішень суду на таку заборону. Створення такого підрозділу значно полегшує основну роботу польських правоохоронців з питань забезпечення безпеки проведення спортивно-масових заходів. Такий позитивний досвід доцільно застосовувати не лише під час підготовки до масових заходів, адже аналіз правопорушень та ведення статистики правопорушників у щоденному житті суспільства дозволяє правоохоронним органам відстежувати та контролювати рівень злочинності в Україні [123,с. 302].

Неможливо залишити осторонь питання взаємодії правоохоронних органів із громадськими організаціями під час проведення масових заходів. Велика кількість громадських навчальних закладів та організацій брали участь у волонтерській та іншій роботі під час проведення чемпіонату Євро-2012 [40,с.89-102]. Так, в Польщі традиційно існує практика оцінки ризиків перед матчами (у попередніх розділах вже наголошувалося на важливості застосування оцінки ризику в повсякденній та професійній діяльності правоохоронців). Збір інформації для аналізу ризику проводиться так званими громадськими контактними пунктами на рівні воєводства міста. Тобто, здійснюється обмін інформацією між поліцією та громадськими структурами, що заноситься потім до комп'ютерних баз даних. Якщо визначено високий ступінь ризику безпеки майбутнього матчу, на регіональному рівні створюються групи зі справ фанатів. Їх завдання – зібрати якомога більше інформації для попередження можливих проблем та визначити кримінальний потенціал порушників. Такий аналіз проводиться з урахуванням висновків спортивних клубів щодо минулих зустрічей. Це дає змогу правоохоронцям бути готовими до можливої агресії на стадіоні, а також вжити всіх можливих заходів щодо її стримання. Дана позиція

досягається шляхом цілого ряду тактичних дій, що є на озброєнні у правоохоронних органів – головна мета яких не допустити, щоб групи псевдофанатів переміщувалися без нагляду правоохоронців. Типовою практикою є робота оперативників під виглядом цивільних осіб, що контактують із фанатами, збирають інформацію та тримають ситуацію під контролем. Такі патрулі забезпечені необхідним обладнанням зв'язку, мають списки з особистими даними псевдофанатів і номерами їх телефонів, фото- та відеотехніку. На цьому прикладі ще раз підтверджується важливість матеріально-технічного забезпечення працівників правоохоронних органів для їх ефективної, а головне – безпечної професійної діяльності.

Особливу увагу слід приділити застосуванню правоохоронними органами заходів спеціального припинення, як засобам забезпечення особистої безпеки правоохоронців зокрема, при розгоні зібрань насильницького характеру і діяти за принципом: застосування вогнепальної зброї лише в тих випадках, коли застосування менш небезпечних заходів не принесло очікуваного результату, і лише тою мірою, у якій це мінімально необхідно. Відзначимо, що стандарти щодо застосування вогнепальної зброї такою самою мірою можуть торкатися і застосування інших потенційно небезпечних методик контролю за великим скупченням людей, як наприклад: палиці, гумові кийки, коні, сльозогінний газ [46, с. 73].

Отже, за необхідності застосування примусових заходів, які, в першу чергу, мають бути законними та пропорційними, сила повинна застосовуватися поступово починаючи з винятково ненасильницьких заходів. Адже саме від працівників правоохоронних органів в багатьох випадках залежить, яким саме чином буде реалізовано конституційне право на мирні зібрання та право на особисту безпеку правоохоронців. Саме задля уникнення конфліктних ситуацій, що несуть в собі потенційну загрозу як для пересічних громадян - учасників заходу, так і для працівників правоохоронних органів, є доцільним вдосконалення вміння правоохоронців

вести переговори, знаходити ненасильницькі способи розв'язання конфліктних ситуацій та зведення застосування сили до мінімуму.

Беззаперечно, правоохоронні органи повинні мати у своєму розпорядженні необхідні ресурси як для охорони громадського порядку, так і для індивідуального захисту, але при цьому застосовувати їх тактично і відповідно до розвитку ситуації.

Заслуговує на увагу те, що під час проведення чемпіонату з футболу Євро-2012 цілковито виправдовувала себе ідея залучення цивільних організацій (інституту волонтерства та стюардінгу) з підтримки та допомоги персоналу правоохоронних органів у несенні служби.

Сьогодні поняття «волонтерська (добровільна) діяльність» часто замінюється громадською діяльністю, що спрямована на будь-яку корисну діяльність на благо суспільства. Основним нормативним актом, який регулює діяльність волонтерів, є Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI «Про волонтерську діяльність». Відповідно до нього волонтерською діяльністю є – добровільна, безкорислива, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами та волонтерськими організаціями шляхом надання волонтерської допомоги [308,ст.1].

На підставі аналізу усієї законодавчої бази, як зазначає Лещенко Д.С., волонтерськими організаціями в Україні не є юридичні особи у прямому розумінні, а громадськими добровільними організаціями [191, с. 40]. Чому б не намагатися використовувати можливості таких добровільних об'єднань у щоденній службі в правоохоронних органах? Адже робота волонтерів спрямована, в першу чергу, на допомогу іншим службам та структурам. Вони надають допомогу не лише правоохоронним органам, а й медичним службам, рятувальникам, охороні. З іншого боку, добровільна діяльність волонтерів є вагомою економією державному бюджету та набуття досвіду проведення організаційної роботи для самих волонтерів.

Іншою цивільною службою забезпечення безпеки під час проведення Євро-2012 була робота стюардів. Діяльність даної служби є результатом демілітаризації спортивних споруд та підтримання безпеки, сервісу та охорони в дусі святковості, привітності та гостинності. Служба стюардінгу покликана зменшити психологічне навантаження на глядачів та забезпечити обслуговування стадіону максимально без втручання силових структур.

Легальну дефініцію поняття «стюард» ми знаходимо в Законі України від 08.07.2011 № 3673-VI «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», відповідно до якого стюардом є фізична особа, яка пройшла відповідну підготовку та на договірній основі виконує допоміжні функції з підтримання громадського порядку та громадської безпеки на території спортивної споруди [336, ст. 1]. Також Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту України затвердило кваліфікаційні характеристики на професію «стюард» (стадіонів і інших споруд), про що йдеться у наказі Мінсім'ї № 3386 від 25.09.2009 [320].

Зокрема, до переліку завдань і обов'язків стюарда віднесені зустріч і супровід глядачів на їх місця, а після закінчення заходів – до виходу, надання допомоги відповідальним і компетентним особам під час проведення змагань, охорона входів і виходів на трибуни, контроль потоку глядачів на стадіоні і інших спортивних спорудах до початку заходу і після його закінчення.

Стюард також зобов'язаний стежити за порядком і забезпечувати безпеку глядачів під час змагань у закріпленому за ним секторі, відстежувати глядачів у стані алкогольного сп'яніння і виводити їх, попереджати провокаційні дії з боку глядачів на стадіоні і біля нього, брати участь в евакуації глядачів у разі надзвичайних ситуацій [320].

Його обов'язками є забезпечення сповіщення відповідних служб про нещасні випадки, забезпечення контакту з уболівальниками та їх

організаціями (фан-клубами), співпраця з відповідними представниками-стюардами з інших країн згідно з попередніми домовленостями.

Стюард також зобов'язаний знати основи чинного законодавства України; правила і норми безпечного проведення занять та змагань, правила змагань; порядок застосування спеціальних засобів індивідуального захисту; правила службової поведінки; правила використання спеціальних засобів охорони, зв'язку, сповіщення, попередження про небезпеку тощо; схему стадіону (інших спортивних споруд) та евакуації людей; правила й норми з охорони праці та пожежної безпеки. Стає очевидним, що стюарди надавали (під час проведення чемпіонату з футболу Євро-2012) та можуть й надалі надавати дієву допомогу правоохоронним органам під час виконання ними службових обов'язків, що сприятиме посиленню особистої безпеки самих правоохоронних органів та їх працівників.

Використання Україною досвіду світової спільноти щодо питань роботи правоохоронних органів з метою посилення забезпечення безпеки їх діяльності піднімався й на I Європейському конгресі з питань управління якістю роботи поліції, який проходив у Німеччині, де були визначені вихідні принципи нової моделі діяльності поліції, а саме:

а) поліція – це сервісна служба, яка надає послуги населенню на певній території. Змінюються вимоги до керівників поліції. Керівник повинен мислити як підприємець у своїй специфічній сфері, при цьому цей акцент повинен робитися не на одержанні фінансової вигоди, а на розв'язанні тих проблем, що ставить населення перед поліцією та належать до її компетенції;

б) діяльність поліції не повинна обмежуватися боротьбою з правопорушниками і замикатися на власних завданнях; вона повинна існувати не проти громадян, а для громадян, вдосконалювати систему послуг населенню, виходячи з її соціального значення. Поліції повинна відводитись важлива роль у знятті соціального напруження, забезпеченні внутрішньої безпеки, вона повинна виступати її гарантом. Поліція повинна були

доступною громадянам, враховувати в своїй практиці приватні права громадян;

в) для ефективної та безпечної роботи поліції необхідно якісне управління та якість усієї роботи, що виконується поліцією; при цьому не можна задовольнятися тільки кількісними показниками. Якість праці необхідно збільшувати з урахуванням потреб населення, враховувати критичні зауваження та побажання людей, яких обслуговує поліція [475,p.75].

Хочеться зазначити, що ці вихідні принципи вже знайшли свою підтримку в органах державної влади в Україні.

Так, під егідою голови тоді ще Державної податкової служби України О.В.Клименком був обраний шлях перетворення органів державної податкової служби від фіскального органу до сервісного: «Ми давно заявили курс на перетворення нашої служби з фіскального відомства на сервісне. І поступово, за допомогою експертів світового рівня, переходитимемо від ідеї та гасла до ґрунтовної концепції».

За пропозиціями фахівців визнаної у світі аудиторської компанії PricewaterhouseCoopers, які працюють нині над розробкою стратегії розвитку Міністерства доходів та зборів, самі сервісні функції мають бути покладені в основу перетворень у сфері оподаткування. «Використовуючи в роботі рекомендації міжнародних аудиторів, ми тим самим формуємо для бізнес-спільноти чіткий та зрозумілий сигнал: наповнення бюджету «будь-якою ціною» – не є головною метою роботи податкових органів України. Це лише похідні від наших сервісних функцій. А в центрі уваги для нас – платник податків, основний замовник наших послуг, наш роботодавець», – влучно підкреслив Олександр Клименко.

Хочеться доповнити, що сервіс у роботі правоохоронних органах – це, з одного боку, новітній напрям організації відносин «public relation» між державною та громадянами у сфері забезпечення цілковитої безпеки; а з іншого - часткова відмова від силового іміджу правоохоронних структур, що,

як наслідок – повинно налаштувати населення на більш щире співпрацю з правоохоронними органами, не провокувати в людях агресію. Такий погляд суспільства на правоохоронні органи – реальний та дієвий захід щодо посилення стану особистої безпеки працівників правоохоронних органів.

Докорінних реформ зазнає і вітчизняна міліція. З моменту оприлюднення нового проекту Закону «Про поліцію» стає зрозумілим, що реформи є досить кардинальними. Так, необхідність у прийнятті Закону «Про поліцію» обумовлена тим, що протягом останніх років у нашій державі відбулися суттєві зміни в усіх сферах життя. Змінилися соціально-економічні відносини. Закон України «Про міліцію» у старій редакції не відповідає сучасним реаліям і не в змозі ефективно регулювати правовідносини у сфері протидії правопорушенням та злочинності. За таких умов вкрай необхідним постало питання реформування Міністерства внутрішніх справ України, структура якого сформувалася ще за радянських часів. Також потребують нових підходів надмірна централізація, мілітаризація, бюрократизм, авторитарно-дисциплінарна модель управління, що превалювали в управлінському механізмі українською міліцією.

Зважаючи на актуальність цього питання, передбачається формування системи органів поліції з урахуванням європейського досвіду та стандартів.

Основна мета запропонованої зміни назви «міліції» на «поліцію» полягає у відмежуванні від усього негативу міліції і прагненні України утверджувати стандарти європейських поліцейських структур. Головним у цьому процесі є переорієнтація з карально-репресивної стратегії на партнерство і соціальне обслуговування, як наслідок цього слід очікувати зниження рівня розбіжностей між населенням та нинішньою міліцією, підвищення рівня довіри до неї.

Саме тому проектом Закону «Про поліцію» пропонується змінити основні підходи до діяльності поліції, замінивши превалювання її каральної функції на профілактичну. На противагу методу адміністративного примусу

у діяльності поліції надано пріоритет застосуванню методу переконання. Введено нову функцію діяльності поліції – надання послуг населенню.

Проект цього Закону розроблявся з метою розбудови демократичної правової держави, підвищення ефективності діяльності МВС України, беззастережного забезпечення конституційних прав і свобод громадян, їх особистої безпеки, законності і правопорядку.

Законопроектом передбачається суттєве покращання нормативного регулювання діяльності поліції, максимальне виключення бланкетних норм та концентрації основних норм у єдиному законі; створення необхідних нормативних засад для ефективної протидії злочинності; виключення паралелізму і дублювання функцій різними службами і підрозділами поліції; позбавлення зайвих функцій, посилення соціально-правового захисту працівників поліції; покращання рівня їх матеріально-технічного забезпечення; впровадження новітніх технологій у діяльності поліції; створення умов для належної взаємодії поліції з громадськістю у здійсненні заходів із забезпечення правопорядку; реалізація публічно-сервісної функції поліції з надання послуг населенню, значного посилення громадського контролю за діяльністю поліції; гарантування гласності, відкритості та співпраці із засобами масової інформації, громадськістю, органами державної влади та місцевого самоврядування. Отже, у законопроекті запропоновано компроміс, у якому поліція повинна бути, з одного боку, централізованою, з іншого – децентралізованою; могутньою, але не тиранічною; ефективною, але не прискіпливою; вона повинна бути невід’ємною силою держави і водночас перебувати під контролем суспільства.

У проекті Закону було використано законодавчий досвід Російської Федерації, Республіки Білорусь, Грузії, Республіки Польща, Ізраїлю, Німеччини, Швеції, США, який уніфіковано та пристосовано до вітчизняних реалій у редакції законопроекту.

Проектом Закону, відповідно до Конституції України, визначено функції та завдання, принципи діяльності, обов'язки, права та відповідальність працівників поліції, порядок взаємодії з органами державної влади, місцевого самоврядування, населенням, засобами масової інформації; порядок проходження служби; правовий та соціальний захист; фінансове та матеріально-технічне забезпечення; відомчий і громадський контроль, прокурорський і судовий нагляд за діяльністю поліції.

У новому Законопроекті визначено поняття поліції в Україні, функції та завдання, правову основу діяльності, структуру та підпорядкованість, оцінку діяльності поліції.

Іншою не менш важливою подією щодо реформування правоохоронних органів в Україні, стала спроба реструктуризації правоохоронної діяльності в економічному напрямку. Зокрема, проектом Закону України «Про службу фінансових розслідувань України (фінансову поліцію)» від 18.02.2013 №612/3 **Про службу фінансових розслідувань: проект Закону №612/3 від 18.02.2013. – Електронний ресурс [режим доступу]: <http://www.zakon.rada.gov.ua>** визначається створення в Україні фінансової поліції та визначення її державним правоохоронним органом із спеціальним статусом, діяльність якої спрямовується та координується Президентом України. Згідно із цим проектом Закону, Службі фінансових розслідувань надаються широкі повноваження у сфері протидії економічним злочинам. Але, враховуючи прогнози аналітиків про те, що діяльність такого органу може завдати суттєвого порушення прав та свобод людини у сфері здійснення підприємницької діяльності, рух даного законотворчого процесу в даному напрямку припинився на невизначений строк.

Введення нової публічно-сервісної функції з надання послуг населенню (ст. 2) має на меті повне виключення комерціалізації діяльності поліції як фактора, що формує негативний імідж органу державної влади, за винятком

функції охорони майна фізичних і юридичних осіб, що здійснюється на договірних засадах. Реалізація цієї функції поліцією передбачає надання послуг населенню виключно на безоплатній основі, встановлення партнерських стосунків з населенням, формування позитивного іміджу поліції, як органу державної влади, сприяє стану захищеності правоохоронних органів.

З метою виключення дублювання та паралелізму в роботі окремих служб і підрозділів, об'єднання оперативної інформації кримінального спрямування в одному органі, вивільнення значної кількості зайвого адміністративного апарату, значної економії коштів державного бюджету передбачається їх реорганізація та об'єднання. Так, на базі підрозділів боротьби з економічною злочинністю, підрозділів податкової міліції та економічного блоку підрозділів боротьби з організованою злочинністю утворюються окремі структурні підрозділи, що становлять один підрозділ економічної безпеки.

За таким принципом до карного розшуку, як окремі структурні підрозділи, входять підрозділи боротьби з організованою злочинністю, з кіберзлочинністю і торгівлею людьми, з незаконним обігом наркотиків.

З метою усунення причин, що спонукають працівників міліції до застосування незаконних методів у розкритті та розслідуванні злочинів (побоїв, тортур та ін.), ліквідації залежності кожного підрозділу поліції від статистики, як головного показника результатів роботи, запропоновано новий підхід до оцінки роботи поліції, в основі якого має бути довіра громадян до поліції. Це сприятиме поліпшенню реагування на всі звернення громадян, покращання виконання публічно-сервісної функції поліції шляхом надання якісних послуг населенню.

Також чітко визначено принципи діяльності поліції, розкрито зміст кожного із них, зокрема: деполітизації та позапартійності органів поліції і неприпустимість втручання у їх діяльність; взаємодії із засобами масової

інформації; забезпечення суспільної довіри та підтримки громадян; обов'язковість виконання законних вимог працівника поліції; неупередженості; професійної компетентності; використання досягнень науки й техніки, сучасних технологій та інформаційних систем.

За останні 10 років у МВС України, всупереч Закону України «Про міліцію», Положенню «Про проходження служби рядовим і начальницьким складом ОВС», розпочалися і тривають дотепер глобальні зміни кадрів.

Так, за роки незалежності лише у п'ятих регіонах змінилося 68 начальників обласних управлінь міліції, зокрема: Львів – 17; Київ – 13; Закарпаття – 14; Тернопіль – 14; Крим – 15. Наприклад, у Закарпатській області призначений начальник УМВС був на посаді лише 1 день, у Тернопільській області – 10 днів.

Протягом 2005–2006 рр. з органів внутрішніх справ звільнено 31 000 працівників, з них зі стажем служби понад 10 років – 19 000, або 62,5 %. Звільнено із займаних посад 167 заступників начальників обласних управлінь, а також 96 % керівників міських, районних та лінійних органів. 2010 року з ОВС звільнено 19 700 працівників. Для відновлення дієздатності та професійного ядра поліції потрібні термінові заходи правового (ухвалення нового закону), організаційного (зміна структури), матеріально-технічного забезпечення (кардинальна зміна ставлення держави щодо фінансування органів поліції).

З метою недопущення політизації поліції запропонована окрема норма (ст. 21), якою передбачено відповідальність осіб, які вчиняють такі дії.

Проблема професійної компетентності є однією з умов ефективного функціонування органів поліції. Нині для відновлення професійного ядра органів (міліції) поліції необхідно не менше 10–15 років наполегливої роботи за умов спільних зусиль керівництва держави та МВС України. Саме тому цей принцип закріплено окремою нормою (ст. 28) проекту цього Закону.

Так, новий законопроект передбачає уточнені і деталізовані права та обов'язки працівників поліції. Виключено з її обов'язків невластиві функції, зокрема технічний огляд транспортних засобів, їх реєстрацію та облік.

Поряд з правами і обов'язками працівників поліції вперше сформульовано ряд норм, які забезпечують право працівників поліції на об'єднання у професійні спілки. Визначено окремі форми їх громадського контролю за діяльністю адміністрації поліції в посиленні соціально-правового захисту працівників поліції.

Законопроектом «Про поліцію» [341] встановлено обов'язки і права органів поліції, умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї, гарантії особистої безпеки працівника поліції, заборону та обмеження щодо застосування працівниками поліції фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Посилено гарантії особистої безпеки працівника поліції під час застосування вогнепальної зброї, зокрема: невиконання або порушення вимог працівника поліції злочинцями чи правопорушниками, особами, яких працівник поліції запідозрив у вчиненні злочинів чи правопорушень, дає підстави застосувати вогнепальну зброю. З іншого боку, посилено захист фізичних осіб від застосування працівниками поліції фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї та поновлення їх порушених прав, що передбачається окремими статтями (ст. 44). У проекті Закону вперше систематизовані заходи державного примусу, які застосовуються працівниками поліції в щоденній діяльності, детально прописано заходи державного примусу, які торкаються конституційних прав і свобод людини і громадянина, примусове входження (проникнення) до житлових та інших приміщень, земельних ділянок, блокування ділянок місцевості, житлових приміщень, будівель, інших споруд, формування та ведення банків (баз) даних органами поліції. Деталізовано в окремій статті положення щодо поновлення порушених прав

фізичних і юридичних осіб під час застосування поліцією заходів державного примусу та відшкодування завданої шкоди.

Значно посилено функцію захисту особистої безпеки працівників поліції шляхом здійснення представництва та захисту їх трудових, соціально-економічних прав та інтересів з боку профспілкових організацій і об'єднань поліції.

Не залишилися осторонь і питання, якими регламентується правовий і соціальний захист працівників поліції, умови їхнього грошового забезпечення. Ці аспекти визначаються законодавством і повинні забезпечувати достатні матеріальні умови для комплектування цих органів на конкурсній основі.

Законом встановлено базове обчислення посадового окладу виходячи з кратності мінімальної заробітної плати, яка встановлюється щорічно Державним бюджетом з урахуванням інфляції.

Поліпшено соціально-правовий захист працівників поліції під час проходження служби шляхом посилення громадського контролю з боку професійної спілки щодо переміщення, звільнення зі служби та притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Регламентуються окремі питання пенсійного забезпечення працівників поліції та охорони їхнього здоров'я.

Необхідність включення такого розділу до проекту Закону впливає з того, що врегулювання цього питання на рівні Постанови Кабінету Міністрів України «Про проходження служби рядовим і начальницьким складом ОВС України» виявилось неефективним. Неконтрольованим і таким, що порушує права працівників міліції, є дисциплінарна практика. За два роки в МВС України на 100 тисяч працівників міліції накладено дисциплінарні стягнення, що становить більше 50 % від її чисельності. У зв'язку з цим запропоновані норми, які регулюють порядок застосування дисциплінарних покарань. Законопроектом передбачається втрата чинності Закону України «Про

Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» та викладення основних положень заохочення й покарання у рамках розділу «Пройходження служби в поліції». З метою посилення громадського контролю за діями адміністрації під час прийняття рішень про покарання працівника поліції змінено умови, за якими остаточне рішення про притягнення його до дисциплінарної відповідальності буде вирішуватися дисциплінарною комісією, що значно посилить громадський контроль та обмежить незаконні дії адміністрації поліції.

З метою запобігання незаконного звільнення з органів поліції в проекті Закону запропоновано механізм контролю та зменшення суб'єктивізму й волюнтаризму у вирішенні питань проходження служби звільнення.

Законопроектом встановлюється загальний порядок фінансування і матеріально-технічного забезпечення органів поліції, що є одним із найважливіших показників стану захищеності працівників правоохоронних органів. Фінансування органів поліції здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, інших джерел, передбачених законодавством.

Саме призупинення державою соціальних пільг і гарантій зумовило катастрофічну плінність кадрів, вимивання професійного ядра. До цього слід додати низьку заробітну плату, ненормований робочий день, ризикові умови праці.

Зазначений проект Закону містить конкретні норми, спрямовані на посилення мотивації служби в органах поліції: оплату праці, житлове забезпечення, врегулювання часу відпочинку та відпусток, посилення громадського контролю за діями адміністрації органів поліції, притягнення до дисциплінарної відповідальності здійснюється за погодженням з дисциплінарною комісією, яка складається на паритетних засадах з призначених адміністрацією працівників поліції та обраних профспілковим органом представників профспілки поліції.

Законопроектом «Про поліцію» встановлюється порядок контролю і нагляду за діяльністю органів поліції.

Фактично Законом визначено певний механізм контролю за діяльністю поліції, який включає державний та недержавний контроль. Державний контроль складається з відомчого, прокурорського і судового контролю, визначаються його суб'єкти і об'єкти. Громадський (недержавний) контроль охоплює громадський, інформаційний та профспілковий контроль, визначаються його суб'єкти, форми та методи.

Прийняття зазначеного проекту Закону надасть можливість не лише посилити захист прав, свобод, інтересів фізичних і юридичних осіб, а й сприятиме підвищенню рівня безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників, посилить боротьбу з корупцією і в кінцевому підсумку – позитивно вплине на безпеку держави.

«Прикінцеві положення» законопроекту передбачають обов'язкову переатестацію особового складу органів поліції після набрання Законом чинності. Доручається Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо приведення законодавства у відповідність до положень цього Закону. Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» діє лише на працівників органів внутрішніх справ і не поширюється на працівників поліції у зв'язку з уведенням його основних положень до розділу «Проходження служби» цього Закону.

Пропонується втрату чинності окремих положень Закону України «Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю» в частині позбавлення цих підрозділів права окремої юридичної особи та включення їх до складу кримінальної поліції на правах окремих груп, відділень, відділів, управлінь і підпорядкування начальникам органів поліції та начальникам кримінальної поліції. Окремий блок спецпідрозділів боротьби зі злочинами лінії карного розшуку передбачається передати до складу підрозділів карного розшуку на правах груп, секторів, відділів, управлінь з ліквідацією їх як

окремих юридичних осіб, а економічний блок цієї служби передати до складу служби економічної безпеки.

Інші забезпечуючі служби і підрозділи оперативного призначення, що функціонують у складі БОЗ («Сокіл», «Скорпіон», «Аналітичної і тактичної розвідки»), пропонується передати у пряме підпорядкування начальника кримінальної поліції для забезпечення ефективної діяльності усіх оперативних служб і підрозділів кримінальної поліції.

Проблема реформування прокуратури як складової правоохоронної системи держави дискутується в Україні протягом усієї доби її незалежності. І весь цей час проводилися відповідні тематичні наукові дослідження, здійснювалися певні кроки законодавчого й практичного характеру, спрямовані на удосконалення правової основи діяльності прокуратури, перегляд підвалин та принципів організації самої прокуратури як єдиної системи, визначення її місця, ролі та функцій у нових суспільно-економічних, політичних та історичних умовах. У світлі прийняття нового Кримінального процесуального кодексу питання реформ у системі прокуратури є актуальним як ніколи. Згідно з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу повністю змінюється існуюча модель кримінальної юстиції – прокурор фактично стає керівником слідства і відповідає за весь процес: від початку розслідування до винесення вироку в суді. Згідно з документом прокурор не матиме права заарештовувати майно, проводити обшук в не житлових приміщеннях, а також вилучати будь-які речі, крім зброї та наркотичних засобів.

Проектом пропонується наступна модель прокуратури. В інтересах громадян, держави і суспільства прокуратура в Україні має бути незалежним державним органом у системі судової влади, на яку покладаються важливі функції щодо захисту прав і законних інтересів людини і громадянина, держави і суспільства. Передбачається вдосконалення гарантій незалежності та безпеки прокуратури, які в Україні не можна визнати достатніми.

Віднесення прокуратури в Україні до системи судової влади дозволить забезпечити незалежність і деполітизацію діяльності прокуратури і буде відповідати сучасним тенденціям визначення ролі прокуратури у демократичних країнах, в переважній більшості яких питання місця прокуратури в структурі державних органів вирішене саме таким чином. Разом з тим включення прокуратури в систему виконавчої влади, зокрема Міністерства юстиції, в умовах становлення демократії при президентсько-парламентській формі правління і сьогодишньої соціально-економічної ситуації в Україні буде не тільки її втручанням в компетенцію виконавчої влади, але і може привести до політизації прокуратури [54, с. 199–200].

Цікавим з цього приводу є висновок Європейської комісії за демократію через право («Венеціанської комісії») № 380 від 17 жовтня 2006 року щодо проекту змін до Конституції України стосовно прокуратури. Так окремий розділ висновку присвячений становищу прокуратури в системі державних органів України. Зокрема, у ньому зазначається, що з урахуванням особливої ситуації в Україні вибір на користь незалежної прокуратури в рамках судової влади здається доречним за умови, що загальне повноваження нагляду більше не покладається на прокуратуру. Ставлення прокуратури у залежність від виконавчої влади навіть ускладнило б досягнення деполітизації прокуратури і захист прокурорів від неналежного втручання в їх роботу, що має бути обумовлено законом, а не політичною необхідністю [51, с. 256].

Реалії сьогодення вимагають створення непорушного законодавчого бар'єра на шляху можливих спроб політичного тиску на прокурорську діяльність. Відсутність такого бар'єра робить прокуратуру заручником політичних сил. І саме тому прокуратура має бути незалежним державним органом. Якщо ж вона буде організаційно входити до тієї чи іншої гілки влади, у нас, як свідчить вітчизняний досвід, втрачаються гарантії того, що процедурні прокурорські можливості не будуть використовуватися як

інструментарій політичної боротьби в руках влади чи тієї політичної сили, яка таку владу сформувала [186, с. 173].

Значні зміни в суспільно-політичному та економічному житті українського суспільства вимагають від правоохоронних структур перегляду багатьох прийомів і методів діяльності, а також структурної перебудови, орієнтованої до потреб забезпечення безпеки. Актуальним є питання підготовки висококваліфікованих кадрів для вітчизняних правоохоронних органів, оскільки професіоналізм – запорука безпеки.

Підготовка та навчання працівників правоохоронних органів є одним із першочергових завдань нашої держави у сфері забезпечення майбутньої безпеки працівників правоохоронних органів, де правоохоронець, використовуючи отримані знання на практиці, буде не лише убезпечувати власне життя та здоров'я, а й, насамперед, ефективно захищати інтереси держави. У зв'язку з тим, що злочинність не є сталим явищем, постійно змінюється та удосконалюється, існує потреба постійної, якісної, професійної підготовки правоохоронців, саме тому дослідження й використання вдалого досвіду інших країн у цьому ракурсі набуває особливої актуальності. Але й тут слід взяти до уваги, що зарубіжна система освіти переважно є вузькопрофільною, спрямованою на досягнення певних, спеціальних завдань. Запозичення ідеї існування лише спеціальних навчальних закладів правоохоронної системи означає відмову від національної системи вищих навчальних закладів, яка готує правоохоронців-юристів широкого профілю. На нашу думку, такий крок є неприйнятним. Доцільно було б підвищити вимоги до кандидатів, які прагнуть вступити на навчання до спеціалізованих навчальних закладів правоохоронної системи, засновані на комплексі перевірок, тестів, екзаменів і медичних аналізах, оскільки в майбутньому працівник правоохоронних органів буде наділений широкими повноваженнями, що вимагають ретельної відповідальності за свої дії: право на носіння зброї, затримання злочинця, здійснення арештів, обшуків тощо.

Доцільно було б запровадити разом із складанням теоретичних заліків, тестування випускників, яке б імітувало реальні ситуації, що можуть виникнути у житті. Звичайно, необхідно постійно вдосконалювати спеціальне матеріально-технічне обладнання, що використовується на базі університетів та академій правоохоронного спрямування.

Система підбору, підготовки та роботи з кадрами, яка протягом тривалого часу існувала в правоохоронних органах і задовольняла їх потреби – не відповідає сучасним умовам діяльності цих органів та підрозділів, завданням та сучасним тенденціям розвитку.

У попередніх розділах наголошувалось, що надзвичайно важливим питанням у діяльності правоохоронних органів та їх підрозділів є підбір і розстановка керівників. Вивчення цього питання дає нам підстави говорити про недоліки та упущення в роботі з кадрами, що призводять до частоті зміни керівників, основними причинами якої є:

- неякісний підбір керівників;
- часто здійснювані переміщення – висування на вищу посаду чи переміщення на рівноцінну;
- звільнення чи пониження в посаді через незабезпечення виконання відповідної сфери роботи;
- перехід з однієї служби до іншої або ж взагалі звільнення з правоохоронних органів за власним бажанням. Прикро визнавати, що останнім часом широкого розповсюдження набув «командний» підхід до призначення чи звільнення з посади. Однак у будь-якого показника, що характеризує роботу з персоналом, є резерви для його покращання. Для їх реабілітації необхідно насамперед приділити увагу підбору, підготовці та розстановці персоналу. Підбір персоналу – це процес вивчення кандидатів для призначення на ту чи іншу посаду з метою визначення їх придатності до виконання майбутніх обов'язків. У контексті шляхів удосконалення

забезпечення безпеки правоохоронних органів саме підбору слід приділити особливу увагу.

Підбір і розстановка персоналу обов'язково має включати прогнозування і планування портеб у тих чи інших працівниках, формування резерву на висування тощо. Оскільки ця стадія роботи з персоналом націлена на перспективу, тому вона містить елементи прогнозування. Саме на основі ретельних прогнозів складаються плани підбору необхідних працівників. Саме тому на рівнях правоохоронних відомств необхідно закріпити основний принцип підбору і розстановки персоналу: кожна посаду в правоохоронній системі повинен обіймати підготовлений до неї працівник, який має відповідний рівень кваліфікації. Цим самим буде реалізовуватися один із принципів безпеки – адекватність особистих якостей працівників виконуваним функціям.

Для вирішення проблем безпеки цікавим є досвід країн Європи щодо принципів та напрямів співробітництва правоохоронних органів, що викладено в розділі VI «Положення про співробітництво у галузі правосуддя і внутрішніх справ» Договору «Про Європейський Союз». Зокрема, ст. 29 наголошує, що без порушення повноважень європейських співтовариств Союз має на меті забезпечити як громадянам, так і правоохоронним органам високий рівень безпеки у просторі свободи, безпеки правосуддя через спільні дії держав-членів у сфері поліцейської та судової співпраці в кримінальних справах. Зазначене співробітництво створює одну із опор Європейського Союзу – так звану «третю опору», яка має назву «Співробітництво у сфері юстиції і внутрішніх справ». У межах цієї опори було прийнято багато нормативних актів, які регламентують певні сфери міждержавних відносин:

- поглиблення співробітництва поліцейських, митних та інших компетентних правоохоронних органів держав-членів Європейського Союзу безпосередньо та через Європейську поліцейську службу (Європол);

- ближчу співпрацю судових та правоохоронних органів через Європейський підрозділ судової співпраці (Євроюст);
- зближення норм кримінального права держав-членів Європейського Союзу.

Така практика дасть змогу підвищити як рівень безпеки, так і ефективності діяльності правоохоронних органів, до того ж нормативні акти Європейського Союзу не визначають будь-яких імперативних вимог чи стандартів до побудови, функціонування чи порядку управління правоохоронними органами, що дає змогу Україні самостійно обирати шлях щодо реформування власних правоохоронних структур; формування власної Концепції безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників.

В умовах реформування системи правоохоронних органів України, щодо забезпечення безпеки та ефективності їх діяльності велике значення набуває використання досвіду провідних країн світу. Дана політика поступово реалізовується в нашій державі. Підтвердженням цьому стало створення Комітету з питань реформування правоохоронних органів, пріоритетним завданням якого стало вивчення і аналіз структури та досвіду діяльності правоохоронних органів іноземних держав. Важливість даного завдання обумовлена й тим, що поки система вітчизняних правоохоронних органів не буде пристосованою до суспільно-політичних, економічних, інформаційно-культурних та інших світових умов свого функціонування, забезпечення безпеки діяльності правоохоронних органів та особистої безпеки їх співробітників стане неможливим лише за рахунок внутрішньодержавної управлінської діяльності. Разом з тим, зміни, які відбулися у суспільно-політичному розвитку країни, кардинальна переорієнтація державної політики на забезпечення, перш за все прав, свобод та законних інтересів людини, формування в Україні ринкової економіки, входження нашої держави у Європейське співтовариство та інші

трансформації системи суспільних відносин значно змінили умови діяльності правоохоронних органів, обумовили необхідність їх реформування, з урахуванням міжнародних стандартів.

В даному питанні взірцем для України може стати досвід континентальних європейських країн, перш за все Франції та Німеччини, приклад яких в галузі організації діяльності поліції часто був взірцем для багатьох інших держав. На даний час поліція Франції має досить розгалужену систему муніципальної поліції. Ця поліція повністю утримується за рахунок коштів органів місцевого самоврядування. Основною задачею є забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. Діяльність цих підрозділів проходить в тісній взаємодії з органами Національної поліції Франції. Адміністративна діяльність поліції та жандармерії Франції має певні відмінності у порівнянні з подібною діяльністю міліції України. Як поліція, так і жандармерія поділяється на судову та адміністративну.

Таким чином, важливості набуває проведення процесу децентралізації вітчизняних правоохоронних органів, з метою створення сильних муніципальних (місцевих) правоохоронних відомств, які б забезпечували громадську безпеку і боротьбу з більшістю видів злочинів і в силу свого максимального наближення до населення здійснювала б необхідні функції поліцейського сервісу.

Покращення стану безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх співробітників неможливо забезпечити без встановлення дійсно партнерських відносин правоохоронців з населенням, оскільки, по-перше, правоохоронні органи не в змозі самотійно, тільки силами своєї штатної чисельності на належному рівні виконати покладені на них державою службові завдання без взаємодії з населенням; по-друге, співробітники правоохоронних органів не можуть виконувати свої службові функції, працюючи у ворожо налаштованому середовищі.

Така ситуація має місце тоді, коли представники населення відносяться до правоохоронців не як до партнерів у спільній діяльності, а як до представників якоїсь антагоністичної по відношенню до них групи державних службовців. Вивчення, переосмислення та використання в Україні зарубіжного досвіду впровадження різноманітних програм і форм співробітництва поліції з населенням, дає змогу виділити два пріоритетних напрями, що можуть використовуватись в Україні :

- проведення на державному рівні програми щодо підвищення іміджу правоохоронних органів, авторитету професії правоохоронця, виключення з цієї діяльності існуючого на сучасному етапі формалізму. Цьому сприятиме не тільки викорінення негативних явищ у діяльності правоохоронних органів (факти корупції, зловживань службовим станом, грубість, некомпетентність деяких працівників й т. ін.), а й покращення правового та соціального захисту правоохоронців.
- радикальне вдосконалення системи професійної підготовки та виховання персоналу органів внутрішніх справ, спрямоване на зростання їх професіоналізму; підвищення рівня професійної і культурної підготовки співробітників правоохоронних органів для забезпечення партнерських стосунків з населенням, розвиток професійної комунікативної компетентності особового складу.

З метою побудови якісної взаємодії правоохоронних органів з населенням саме у формі партнерства необхідно виділити дві групи принципів такої побудови: загальні та спеціальні принципи взаємодії. До загальних принципів взаємодії правоохоронних органів та населення можна віднести наступні: добровільність; принцип дотримання прав людини і громадянина; гуманізм; принцип справедливості; принцип науковості; принцип комплексності; принцип правової упорядкованості; принцип законності; принцип рівноправності; принцип гласності; принцип плановості.

Для удосконалення управління забезпеченням безпеки правоохоронних органів України та особистої безпеки їх співробітників корисним було б запозичення зарубіжного досвіду організації правоохоронної діяльності та роботи з персоналом поліції. Так, наприклад, впровадження поліцейської діяльності, ґрунтованої на партнерстві з населенням; широке використання в роботі науково-технічних засобів та впровадження наукової організації праці; використання методик наукового обґрунтування напрямків оптимізації поліцейської служби; конкурсний порядок формування кадрової бази поліції; дієва система роботи з персоналом поліції; більший демократизм службових відносин; висока правова і соціальна захищеність правоохоронців.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ V

1. Одним з методів вирішення питання ефективності та забезпечення безпеки правоохоронних органів є підбір і розстановка персоналу. Даний метод має включати прогнозування і планування портеб у тих чи інших працівниках, формування резерву на висування тощо. Оскільки ця стадія роботи з персоналом націлена на перспективу, тому вона містить елементи прогнозування. На основі ретельних прогнозів складаються плани підбору необхідних працівників. Саме тому на рівнях правоохоронних відомств необхідно закріпити основний принцип підбору і розстановки персоналу: кожному посаду в правоохоронній системі повинен обіймати підготовлений до неї працівник, який має відповідний рівень кваліфікації. Цим самим буде реалізовуватися один із принципів безпеки – адекватність особистих якостей працівників виконуваним функціям.

2. Також, вважаємо за доцільним те, що правомірними ситуаціями застосування правоохоронцями зброї та спеціальних засобів виникають тільки при особливих (надзвичайних) обставинах, що, на нашу думку, є прецедентом до виникнення загроз для правоохоронця. Хочемо зазначити, що правомірними ситуаціями для застосування зброї мають вважатися не

лише так звані надзвичайні ситуації, зазначені у ст. 12 ЗУ «Про міліцію», а також ситуації, які в будь якій мірі викликають загрозу для співробітника правоохоронних органів.

3. На підставі аналізу професійної підтримки роботи працівників поліції країн світу робимо висновки і узагальнення, про те, що потрібно використовувати так званий прецедент виникнення ситуацій загрози життю співробітників правоохоронних органів. Аргументуємо це тим, що багатоваріантність небезпечних ситуацій, в яких досить часто працюють працівники правоохоронних органів - є саме тією базою, на основі якої необхідно розробляти штатні правила безпечної поведінки, дій та прийомів, навчати цьому правоохоронців керуючись психологічним фактором, як основним у діяльності правоохоронців.

4. Одним з дієвих способів з метою удосконалення забезпечення особистої безпеки працівників, обов'язкове є впровадження програм навчання правоохоронців безпечним діям, які б зменшували ризик небезпеки під час здійснення їх професійної діяльності.

5. На нашу думку важливим є також вдосконалення вже існуючої системи управління правоохоронними органами та окремими їх структурами зокрема, (на прикладі Франції), що призведе до підвищення рівня особистої захищеності правоохоронця на достатньому рівні.

ВИСНОВКИ

Проблеми професійної безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників, без сумніву, являються складовою частиною національної безпеки. В умовах сучасного інформаційного розвитку людства ми не можемо провести паралелі між потребою суспільства в забезпеченні безпеки та фактичним її станом. Справа в тому, що стабільність в процесі функціонування суспільства, національне єдність та розвиток кожної

особистості не можуть бути забезпечені без існування такого соціального інституту як «безпека». А відповідно до положень Конституції України та інших нормативних актів, пріоритет в вирішенні задач по забезпеченню безпеки належить правоохоронним органам.

Проведений в дисертації комплексний аналіз предмета дослідження дозволяє зробити важливі теоретичні висновки, сформулювати узагальнені теоретичні положення, які можуть застосовуватися не тільки для подальшого розвитку інституту адміністративно-правових гарантій забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів, а й для розвитку адміністративної та управлінської науки з позиції правотворчого і правозастосовчого процесу. Крім того, результати дисертаційного дослідження впроваджувались в систему забезпечення безпеки правоохоронних систем та особистої безпеки правоохоронців під час проведення ЄВРО-2012 в Україні. Сформульовані положення та висновки використовувались у навчальному процесі при викладанні спеціального курсу «Особиста безпека працівників правоохоронних органів» в Національному університеті державної податкової служби України.

У відповідності до поставлених завдань, у дисертаційному дослідженні сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, які полягають в наступних положеннях:

1. Методологічними та праксеологічними засадами правових основ забезпечення безпеки діяльності органів охорони закону та правопорядку є нормотворчі процеси, що пов'язані з конкретними політичними та історичними процесами. В державі поняття правового забезпечення безпечної діяльності щодо організації особистої безпеки працівників правоохоронних органів в історичному контексті не розроблялося. На пріоритетну потребу забезпечення охорони громадського порядку впливала політична ситуація, а особиста безпека

діяльності працівників правоохоронних органів розглядалась лише в контексті забезпечення їх матеріально-технічними потребами.

2. Концептуальною передумовою реформування правоохоронних систем як інституту в державі передувало вирішення проблеми щодо постійного та стабільного забезпечення безпеки своїх громадян, правоохоронні органи покликані приводити в дію механізм правового захисту людини, задекларований в системі законодавства.
3. Сучаний стан законодавчого забезпечення та практичної реалізації правових норм щодо забезпечення особистої безпеки правоохоронців свідчить про їх недосконалість та можливість подальшого перегляду, зміни та доповнення.
4. Загальною метою адміністративно-правового забезпечення безпеки діяльності правоохоронних органів України та особистої безпеки їх працівників є забезпечення їх природних прав на життя, здоров'я, честь, гідність та недоторканість в процесі виконання ними своїх професійних обов'язків. Особливості полягають лише в формах, методах, способах та рішеннях забезпечення їх реалізації, і прямо залежать від виду та характеру професійної діяльності тієї чи іншої категорії працівників. З огляду ризиковий, небезпечний характер професійної діяльності працівників правоохоронних органів більш надійними, порівняльно з іншими категоріями зайнятого населення, мають бути й правозахисні заходи.
5. В контексті реалізації завдання щодо аналізу стану правового регулювання забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів, з'ясовано, що в контексті виконання своїх обов'язків працівники правоохоронних органів повинні бути максимально захищеними чинним законодавством України. Це свідчить про те, що закон повинен захищати правоохоронця так само, як правоохоронець захищає його. Висловлено припущення, що

кримінально-правовий захист гарантій особистої безпеки працівника правоохоронних органів в контексті професійної діяльності є не досить деталізованим законодавцем. Висунуто пропозицію, що в процесі вирішення проблем щодо забезпечення особистої безпеки працівників вітчизняних правоохоронних систем необхідно враховувати недосконалість національної організаційно-правової системи нормативних актів та неефективність їх реалізації щодо забезпечення гарантій правової захищеності кожного працівника. Запропоновано удосконалення механізму правового регулювання організаційно-правового забезпечення особистої безпеки суб'єктів правоохоронних систем з метою здійснення ефективного впливу на об'єкт своєї діяльності. З метою вдосконалення правової захищеності працівників правоохоронних органів необхідно визначити можливості реалізації питань забезпечення правового захисту працівників, як на законодавчому, так і на практичному рівнях.

6. Сформульовано пропозицію щодо чіткої систематизації та класифікації систем правоохоронних органів в діючому законодавстві України.
7. Запропоновано розширити обсяг наданих правоохоронцям прав в межах, які б не ставили під сумнів правоохоронну функцію категорії «державний орган». Висловлено припущення щодо диференціації компетенційних меж співробітників по відношенню до їх відомчої належності. Встановлено, що права та обов'язки працівників правоохоронних органів можна класифікувати на загальні та спеціальні.
8. За результатами аналізу системи діючого законодавства встановлено, що в системі діючого законодавства України відсутнє легальне визначення поняття «безпека» з позиції правового регулювання відносин щодо забезпечення охорони громадського порядку, а також з позиції особистої захищеності співробітника правоохоронних систем. Особиста безпека працівників правоохоронних органів - це система організаційно-

правових, фізичних, тактико-психологічних заходів, які дозволяють забезпечити збереження життя та здоров'я працівника правоохоронних органів і підтримати високий рівень ефективності його професійних дій як у буденних так і в екстремальних ситуаціях, що досягається за допомогою комплексу основних та допоміжних заходів, спрямованих на зниження рівня небезпечних факторів до реально-можливого мінімуму.

9. Аналіз сучасного стану забезпечення безпеки діяльності правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників знаходиться на низькому рівні. Визначено, що основними причинами такої ситуації є порушення дисципліни й законності, низький професіоналізм, недостатній рівень соціально-правового захисту працівників, недосконалість законодавства щодо забезпечення гарантій кримінально-правової захищеності особистості правоохоронця.
10. На підставі аналізу негативних проявів та явищ, що впливають на безпечну діяльність правоохоронця, проведено їх класифікацію на три групи. До першої віднесено групу факторів, пов'язаних з особливостями правозахисних цілей, специфікою діяльності правоохоронних органів, станом умов праці співробітників даних структур; друга група – є наслідком негативного впливу першої. Вона пов'язана з емоційними переживаннями співробітника правоохоронних органів, ставленням працівників до служби, що повністю віддзеркалює продуктивність їх роботи. А до третьої автором віднесено негативний вплив корупційних посягань на особисту безпеку працівників правоохоронних органів в процесі виконання ними своїх професійних службових обов'язків. Визначено, що сучасний діючий механізм відповідальності за дачу хабара співробітнику правоохоронного органу в якості провокації корупційної дії з боку зацікавленої особи не реалізовується на практиці в повній мірі, що і потребує свого законодавчого удосконалення.

11. Вся багатоваріантність небезпечних ситуацій, в яких досить часто працюють працівники правоохоронних органів - є саме тією базою, на основі якої необхідно розробляти штатні правила безпечної поведінки, дій та прийомів, навчати цьому правоохоронців керуючись психологічним фактором, як основним у діяльності правоохоронців.
12. Серед засобів наукової організації управління особовим складом ключову роль приділено дисципліні правоохоронних органів та особистій дисциплінованості співробітників. Організація та дотримання дисципліни працівниками правоохоронних органів як умова підвищення безпеки їх професійної діяльності – це, насамперед, можливість і бажання свідомого дотримання вимог правових норм, норм моралі, розуміння всієї відповідальності, що лягає на працівника під час виконання своїх професійних обов'язків.
13. Узагальнено, що науковим підходом розроблено найефективніші засоби забезпечення управління особовим складом, до яких відносяться: впровадження заходів для забезпечення бездоганного виконання службових обов'язків; застосування заходів контролю та нагляду за додержанням законності й дисципліни працівником. Важливою роллю у зміцненні законності та службової дисципліни є вдосконалення правової культури працівників правоохоронних органів.
14. Структуру професіоналізму як елемента психологічної безпеки співробітника правоохоронних органів необхідно віднести: самостійність та нестандартність рішень, цілеспрямованість, ініціативність, енергійність, здатність до виправданого ризику; здатність співчувати іншій людині; доброзичливість; чутливість; безкорисливість; терпимість; полегкість щодо різних нестандартних проявів поведінки, зовнішнього вигляду і способу мислення будь-якої людини; принципова вимогливість до себе та інших; переконаність у необхідності служіння народу в цілому, а не окремим його прошаркам;

творчий склад розуму; здібність прораховувати варіанти можливих результатів дій.

15. Основними структурними елементами ефективного захисту особистої безпеки працівників правоохоронних органів є їх соціальний, правовий, фізичний та психологічний захист. В процесі аналізу чинного законодавства зроблено висновок, що механізм правового регулювання соціального захисту співробітників досить розгалужений та деталізований, в чому, на нашу думку, є позитивна сторона. Втім, незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів, що регламентують матеріальне забезпечення, надання пільг, допомоги, турботу про працівників правоохоронних органів та членів їх сімей, не можна не відзначити їх декларативність та формальність у зв'язку із браком бюджетних коштів. Розроблення нової процедури реалізації соціальних прав та гарантій працівників правоохоронних органів повинно використовувати як економічні, так і юридичні засоби.
16. Правомірними ситуаціями застосування правоохоронцями зброї та спеціальних засобів виникають тільки при особливих (надзвичайних) обставинах, що передбачено системою чинного законодавства України. Оскільки, підстави застосування зброї та спеціальних засобів працівниками правоохоронних органів держави повинні мати ретельну правову регламентацію, відповідати міжнародним правовим нормам та нормам національного законодавства, що утверджують недоторканність основних прав та свобод людини і лише в такому випадку можна говорити і про досягнення гарантій забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів під час застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу.
17. Фінансове забезпечення діяльності правоохоронних органів як складова ефективного захисту працівників правоохоронних органів не відповідає сучасним вимогам щодо реалізації особистих соціально-економічних

потреб. Запропоновано привести чинне фінансове законодавство у відповідність до можливостей реалізації фінансування правоохоронних систем як складового елементу національної безпеки, шляхом виконання фінансових зобов'язань держави у повному обсязі за потребами міністерств та відомств правоохоронних органів та оптимізації виплати грошової винагороди їх працівникам.

18. Виокремлено комплекс заходів організаційного та правового характеру щодо забезпечення особистої безпеки окремих категорії правоохоронців таких як: миротворці, працівники спеціальних підрозділів, та осіб, які виконують спеціальне завдання та впровадженні в злочинне середовище. В даному контексті узагальнено, що чинне законодавство України в рамках встановлення гарантій особистої безпеки, не визначає особливий статус цих категорії. Найбільш небезпечними умовами діяльності працівників правоохоронних органів їх участь в реальних бойових умовах та в розвідувальній діяльності у злочинному угрупованні. Однак, чинним законодавством України, зокрема ст.12-13 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» встановлено загальний соціальний та правовий захист усіх категорії працівників, які здійснюють та буреть участь у зйсенні оперативно-розшукової діяльності. В даному контексті, автором внесено пропозицію щодо удосконалення правового статусу зазначених категорій з метою вироблення ефективного захисту їх професійної діяльності.
19. Запропоновано створити інститут притягнення до відповідальності за невиконання встановлених нормативно-правовими актами заходів реалізації економічних та соціальних прав правоохоронців.
20. На підставі аналізу професійної підтримки роботи працівників правоохоронних органів розвинених країн світу є необхідним на обмеженості участі персоналу в політичному житті, забороняється

організація і участь у страйках, сумісництво трудової діяльності за винятком деяких сфер (наука, освіта, мистецтво).

21. Доцільно зауважити, що позитивний зарубіжний досвід щодо вирішення проблеми ефективності та якості забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників шляхом удосконалення структури правоохоронних органів, створення Указом Президента України від 06.04.2012 року Комітету з питань реформування правоохоронних органів. В результаті створення даної структури відбувається усунення дублювання повноважень правоохоронних органів, оптимізуються їх структура і чисельність, чіткого визначення та розмежування компетенції цих органів, підготовки узгоджених пропозицій щодо їх подальшого комплексного реформування, підвищення діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення прав і свобод людини.
22. Встановлено, що позитивним міжнародним досвідом щодо вирішення проблеми ефективності та якості забезпечення безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їх працівників стало створення Указом Президента України від 06.04.2012 року Комітету з питань реформування правоохоронних органів. В результаті створення даної структури відбулося усунення дублювання повноважень правоохоронних органів, оптимізувалося їх структури і чисельності, чіткого визначення та розмежування компетенції цих органів, підготовки узгоджених пропозицій щодо їх подальшого комплексного реформування, підвищення діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення прав і свобод людини.

Зазначені висновки і пропозиції мають сприяти розвитку адміністративно-правових засобів удосконалення гарантій особистої безпеки працівників, удосконаленню системи підвищення ефективності їх юридичної діяльності.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- МВС України** – Міністерство внутрішніх справ України;
- РРФСР** – Російська радянська федеративна соціалістична республіка;
- РНК** – Рада народних комісарів;
- НКВС** – Народний комісаріат внутрішніх справ;
- УРСР** – Українська радянська соціалістична республіка;
- ВУНК** – Всеукраїнська надзвичайна комісія;
- ЧОП** – частина особливого призначення;
- ВУЦВК** – всеукраїнський центральний виконавчий комітет;
- НКДБ** – народний комісаріат державної безпеки;
- ОВС** – органи внутрішніх справ;
- ПРООН** – програма розвитку Організації Об'єднаних Націй;
- СБУ** – служба безпеки України;
- ДМСУ** – Державна митна служба України;
- ДПСУ** – Державна податкова служба України;
- ООН** – Організація Об'єднаних Націй;
- ЗСУ** – Збройні сили України;
- СНД** – союз незалежних держав;
- КпАП** – кодекс України про адміністративні правопорушення;
- УБОЗ** – управління боротьби з організованою злочинністю;
- ЛКА** – Landeskriminalamt;
- ОБСЄ** – організація безпеки та співробітництва в Європі;
- УТК** – відділ, який займається справами біженців, вигнанців, потерпілих від війни і справами культури;
- ФРН** – федеративна республіка Німеччина.
- МРЕВ** – міжрайонне реєстраційно-екзаменаційне відділення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / Кол. авт.: І. П. Голосніченко, В. І. Шакур, І. Г. Кириченко та ін. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 177 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимошук]. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
3. Адміністративне право України: Підручник. – Вид.2, змін. і доп. / За аг. ред. Т.О.Коломієць. – К.: Істина, 2012. – 528
4. Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції – К.: МП «Леся», 2008. – 376 с.
5. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. / С. С. Алексеев. – Т. 2. – М.: Юрид. лит., 1982. – 358 с.
6. Алексеев С. С. Право и наша жизнь / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1978. – 215 с.
7. Андросюк В. Г. Професійна психологія в ОВС. Загальна частина: курс лекцій / Андросюк В. Г., Казміренко Л. І., Медведєв В. С. – К.: УАВС, 1995. – 111 с.
8. Андросюк В. Коли ситуація екстремальна / В. Андросюк // Іменем Закону. – 1996. – № 44–45. – С. 38–42.
9. Антонов И. П. Полиция Германии: История и современность / И. П. Антонов. – М., 2000. – 144 с.
10. Ануфрієв М. І. Ануфрієв М. І., Венедиктов В. С., Негодченко О. В. та ін. Соціологічно-правові аспекти зміцнення службової дисципліни в

органах внутрішніх справ України: навчально-методичний посібник. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2000. – 164 с.

11. Астапенко П. Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского Союза и Российской Федерации (сравнительноправовой анализ) : автореф. дисс. ... на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : 12.00.02 / П. Н. Астапенко. – М., 2009. – 60 с.
12. Байтин М. И. Сущность права / М. И. Байтин. – Саратов: Изд-во Саратовського державного університету, 2001. – 312 с.
13. Бакуменко В. П. Особенности отражения деятельности сотрудников органов внутренних дел в профессиональной этике / В. П. Бакуменко, С. А. Бублик // Милицетская этика и проблемы нравственного воспитания сотрудников органов внутренних дел / отв. ред. М. М. Ибрагимов. – К., 1991. – 216 с.
14. Балувев Б. П. Организация и деятельность уголовного розыска в дореволюционной России (конец XIX – начало XX вв.) / Балувев Б. П., Берестовская Т. Н. и др. – М., 1984. – 297 с.
15. Бандурка А. М. Психология управления : учеб. пособие / А. М. Бандурка, С. П. Бочарова, Е. В. Землянская. – Х.: Титул, 2007. – 532 с.
16. Бандурка А. М. Юридическая психология / А. М. Бандурка, С. П. Бочарова, Е. В. Землянская. – М: Юрид. лит., 1991. – 464 с.
17. Бандурка О. М. Міліція і населення: Теорія і досвід партнерства : монографія / О. М. Бандурка, О. В. Джафарова. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 199 с.
18. Бандурка О. М. Партнерські взаємовідносини між населенням та міліцією: підручник / О. М. Бандурка, В. О. Соколов, В. І. Московець. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту. внутр. справ, 2003. – 352с.
19. Бандурка О. М. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: підручник / О. М. Бандурка, В. О. Соколов. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр.справ, 2000. – 480 с.

20. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник // О. М. Бандурка. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
21. Барко В. І. Професійний відбір кадрів до органів внутрішніх справ (психологічний аспект): [монографія] / В. І. Барко. – К.: Ніка-Центр, 2002. – 296 с.
22. Барсов Ю. А. Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України / Ю. А. Барсов // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. – К.: «МП Леся», 2008. – С. 370–376.
23. Бахрах Д. Н. Административное право. Общая часть / Д. Н. Бахрах. – М.: Изд-во БЕК, 1993. – 301 с.
24. Баштанник В., Землюков Ю. Сутність і зміст правоохоронної діяльності в системі публічного управління / стаття під заг. ред. В.Баштанника від 25.05.2012 р. - Інформаційний ресурс Національної бібліотеки ім. Вернадського – Електронний ресурс [режим доступу]: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2012_2/12bvvspu.pdf
25. Беззубов Д.О. парадигма безпековизначаючих факторів категорії «Національна безпека» України (правоохоронний аспект) / Д.О.Беззубов // Вісник: серія право та державне управління. - №1. – 2012р. – С.4-11
26. Безопасность жизнедеятельности: учебник / под ред. Е. А. Арустамова. – М. : Издательский дом «Дашков и К», 2001. – 678 с.
27. Безпалова О.І. Концептуальні засади державної політики у правоохоронній сфері // стаття за ред. О.І.Безпалової. – Інформаційний ресурс Національної бібліотеки ім. Вернадського. – Електронний ресурс [режим доступу]: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2012_57/57/1.pdf
28. Бельков О. А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности / О. А. Бельков // Безопасность. Информационный сборник. – 1994. – № 3 (19). – С. 91.

29. Бельский К. С. Право на личную безопасность / К. С. Бельский // Право и политика. – 2001. – № 7. – С. 99–105.
30. Бесчастний В. Моральна складова професіоналізму правоохоронців / В. Бесчастний, Г. Гребеньков // Віче, 2012 р. – С. 11.
31. Беляков К. І. Інформатизація в Україні: проблеми організаційного, правового та наукового забезпечення: Монографія / К. І. Беляков. – К. : КВІЦ, 2008. – 576с.
32. Беляков К. І. Організаційно-правове та наукове забезпечення інформатизації в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Костянтин Іванович Беляков. – К., - 2009. – 40с.
33. Бідняжевська А.Ю. Забезпечення органами дізнання і досудового слідства конституційного права на недоторканість житла людини і громадянина в Україні // Часопис Київського університету права. - №3. – 2010р. – С.249-252
34. Білоус В. Т. Правовий, соціальний та фізичний захист працівників органів державної податкової служби України: навч. посібник / Білоус В. Т., Корнєєв Ю. В., Саприкіна Л. А., та ін. / – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. – С. 10.
35. Білоус В. Т. Правовий, соціальний та фізичний захист працівників органів державної податкової служби України: навч. посібник / Білоус В. Т., Корнєєв Ю. В., Саприкіна Л. А., та ін. / – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. – С. 229.
36. Білоцький С. Д. Міжнародно-правові питання статусу, захисту та відповідальності миротворчого персоналу. / Європейські перспективи № 1, 2011 рік, - 456 с.
37. Бойко М. Д. Право соціального забезпечення в Україні: навч. посіб. / М. Д. Бойко. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.: Атіка, 2006. – 356 с.

38. Бойчук М. Б. Правопорядок і безпека особистості у громадянському суспільстві/ М. Б. Бойчук // Трибуна. – 2009. – № 9–10. – С. 36–39.
39. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 704 с. – (Серия «Библиотека словарей «ИНФРА-М»).
40. Бородавко Д.С., Куловока Н.В. Заходи запобігання футбольному хуліганству під час проведення Євро-2012 // Право та управління. - №1. – 2012р. – С.89-102
41. Босак Х. З. Професійна підготовка як різновид вдосконалення службової діяльності співробітників ОВС / Х. З. Босак. – 2011. – № 4. – С. 154–161.
42. Буданов А. В. Педагогика личной профессиональной безопасности сотрудников органов внутренних дел / А. В. Буданов. – М.: Академия МВД России, 1997. – 132 с.
43. В. А, Ліпкан. Теоретико-методологічні засади управління у сфері національної безпеки України. Монографія // К.: Академія внутрішніх справ України, - 2005 р., - 352 с.
44. Васенко В.К., Тереніна О.В. Безпека життєдіяльності та її особливості управоохоронних органах // Стаття. – Електронний ресурс Національної бібліотеки ім. Вернадського [режим доступу] : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2012_1/PB-1/PB-1_48.pdf
45. Василенко В. Л. Виховний потенціал керівника / В. Л. Василенко. – К.: Політвидав, 1988. – 214 с.
46. Василенко І.К. Актуальні проблеми правового забезпечення громадського порядку під час проведення Євро-2012 / І. К. Василенко // Співпраця поліції, органів адміністрації та місцевої громадськості задля забезпечення безпеки під час масових заходів Євро-2012. – 2009. – № 2. – С. 258.
47. Васильев В. Л. Юридическая психология / В. Л. Васильев. – М.: Юрид. лит., 1991. – 418 с.

48. Васьковська В. П. Право людини на безпеку та конституційно-правовий механізм його забезпечення: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. П. Васьковська. – К., 2006. – 20 с.
49. Венедиктов С. В. Професійна мотивація як передумова стимулювання та підвищення активності в службово-трудовах відносинах працівників ОВС / С. В. Венедиктов // Право і безпека : наук. журн. – 2004. – № 3. – С. 103–105.
50. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
51. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) № 380/2006 на проект Закону України про внесення змін до Конституції стосовно прокуратури від 17 жовтня 2006 року // Прокуратура України: законодавство, рішення Конституц. Суду України, накази та ін. організаційно-розпоряд. док. Ген. прокурора України / Ген. прокуратура України; за заг. ред. О. І. Медведька; керівн. проекту С. М. Винокуров; упоряд. Г. М. Титарчук, Є. П. Бурдоль, І. С. Зарубинська, Н. М. Пастушенко, Ю. І. Цимбал. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – С. 253–263.
52. Власть Советов. – 1922. – № 1–2. – С. 49.
53. Возник М. В. Організаційно-правові засади управління органами внутрішніх справ при забезпеченні масових заходів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Михайло Володимирович Возник. – К., 2010. – 20с.
54. Волков К. Д. Украинский опыт реформирования прокуратуры на современном этапе: проблемы и перспективы // Теория и практика совершенствования законодательства и правоприменения: традиции и новации: материалы междунар. науч. конф. студентов, магистрантов и

- аспірантов, Минск, 30–31 окт. 2009 г. / редкол. : Г. А. Шумак (отв. ред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2010. – С. 199–200.
55. Волошин Г. Г. Вдосконалення законодавства про соціально-правовий захист працівників міліції – нагальна потреба часу / Г. Г. Волошин, С. Д. Порощук // Вісник Університету внутрішніх справ. – Вип. 8. – 1999. – С. 113–116.
 56. Всеобщая декларация прав человека: Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Международная защита прав человека. Документы и комментарии / Составитель канд. юрид. наук Буроменский М.В. – Х.: ООО «Синтекс ЛТД», 1998. – С. 8–15.
 57. Гавриленко І. Жінки-поліцейські: «за» і «проти» / І. Гавриленко // Міліція України. – 1998. – № 3. – С. 8–9.
 58. Гаврилюк Т. Д. Адміністративно-правові засади співпраці міліції (поліції) з населенням: європейський досвід: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Тетяна Дмитрівна Гаврилюк. – К., 2011. – 20с.
 59. Галай А.О. Дотримання прав людини в забезпеченні громадської безпеки під час Євро-2012 // Стаття під ред..А.О.Галай. – Електронний ресурс [режим доступу]: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknus/2011_4/galai.htm
 60. Гальченко В. Сучасні проблеми захисту прав людини в Україні / В. Гальченко // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України. – К.: УАДУ, 2002. – Вип. 1. – С. 301–311.
 61. Гарасимів Т. З. Принципи права соціального забезпечення України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Т. З. Гарасимів. – К., 2002. – 16 с.

62. Гаращук В. М. Контроль і нагляд у державному управлінні: монографія / В. М. Гаращук. – Х.: Фоліо, 2002. – 176 с.
63. Гвоздецький В. Сучасні проблеми оцінювання ефективності діяльності міліції / В. Гвоздецький // Вісн. Акад. упр. МВС. – 2006. – № 1. – С. 6–14.
64. Гегель Г. В. Введение к «Философии права» // Г. В. Гегель. Собрание сочинений. – М.: Юрид. лит, 1963. – Т. 7. – С. 30–33.
65. Герасимов А. П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции / А. П. Герасимов. – М., 2000. – 125 с.
66. Гиленеев В. В. Федеральное бюро расследований США. Ч. 3. – М.: Изд. ВНИИ МВД СССР, 1981. – 361 с.
67. ГИЦ МВД СССР. Зарубежный опыт патрульной службы // Обзорная информация. – Вып. 22. – М., 1989. – С. 24–28.
68. Гладкова Є.О. Питання запобігання злочинам проти працівників ОВС / Є.О.Гладкова // Форум права. - №2. – 2012. – С.113-119
69. Годлевська В. Реформування правоохоронних органів Іспанії в умовах консолідації демократії / стаття під ред. В.Годлевської. – С.210-218 // Збірник наукових праць Україна-Європа-Світ. - Інформаційний ресурс Національної бібліотеки ім. Вернадського – Електронний ресурс [режим доступу]: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ues/2011_6-7/Articles/20_Hodlevska.pdf
70. Годяк А. І. Значення професіоналізму працівників органів внутрішніх справ у забезпеченні законності та дисципліни / А. І. Годяк // Митна справа. – 2012. – № 1(79). – 2 книга. – С. 461–466.
71. Головатий С. Демократія в Україні ще тільки зароджується / С.Головатий // Український часопис прав людини. – 1995. – № 1. – С. 10–14.
72. Головін А. П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.

- юрид. наук: спец 12.00.07 « Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Анатолій Павлович Головін. – К., 2004. – 20с.
73. Головкин Н. В. Опыт финских коллег / Н. В. Головкин // Вестник МВД России. – 1995. – № 2. – С. 130–131.
 74. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) / І. П. Голосніченко. – К.: МАУП, 1998. – 52 с.
 75. Голочевський Р. П. Система джерел права: поняття, види, структура / Р. П. Голочевський // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – № 20. – С. 160–164.
 76. Государственная автомобильная инспекция МВД СССР // постановление СНК СССР. – 1936. – № 1182.
 77. Государственное право Германии // Сокращенный перевод немецкого семитомного издания: в 2 т. – Т. 1. – М.: Юрист, 1994. – С. 60–71.
 78. Государственное право Германии: в 2 т. – Т. 2. – М. : ИГП РАН, 1994. – 462 с.
 79. Гречанюк С. К. Взаємодія Державної кримінально-виконавчої служби України з публічними інституціями: Монографія / С. К. Гречанюк. – Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2011. – 400с.
 80. Григорьев А. В. Работа с персоналом в правоохранительных органах США / Григорьев А. В., Мороз В. Н., Пузанов Ю. П. и др. – М., 1996.
 81. Гришин А. И. Криминальная полиция зарубежных стран: учебное пособие / А. И. Гришин, В. Л. Ильиных. – Саратов: СВШ МВД РФ, 1994. – 148 с.
 82. Грубі Т.В. Методи профілактики та синдром «професійного вигорання» в професійній діяльності працівників державної податкової служби України // Збірник наукових праць КПНУ ім. І.Огієнка, Інституту психології ім.Костенка НАПН України. - №12. – 2011 р. – С.293-302

83. Губанов А. В. Полиция государств Западной Европы: основные черты организации и деятельности / А. В. Губанов. – М., 1990. – 63 с.
84. Губанов А. В. Полиция зарубежных государств: основные черты организации и деятельности / А. В. Губанов. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1991. – 101 с.
85. Губанов А. В. Полиция государств Западной Европы / А. В. Губанов. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1990. – 991 с.
86. Гуляев А. Н. Развитие органов внутренних дел в СССР в 1953–1991 гг. (на материалах Курской области): автореф. дисс. ... канд. истор. наук / А.Н. Гуляев. – Курск, 2006. – 24 с.
87. Гумин А. М. Профессионализм как основа авторитета работников милиции / А. М. Гумин // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – № 8. – С. 259–262.
88. Гуславський В. С. Співробітництво у правоохоронній сфері: Україна та Співдружність Незалежних Держав: Монографія / За загальною редакцією О. М. Бандурки. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2005. – 364с.
89. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / В.И. Даль. – Т. 1. – М.: «Русский язык», 1981.
90. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
91. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
92. Дехтярев И. Л. О культуре и стиле работы начальствующего состава органов внутренних дел / И. Л. Дехтярев. – К., 1972. – 187 с.
93. Дженніс М. Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування / М. Дженніс. – К.: АртЕк, 1997. – 583 с.
94. Дивак М.М. Шляхи удосконалення форм управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ в Україні / стаття під ред. М.М.Дивак від 25.02.2012 // Інформаційний ресурс Національної

бібліотеки ім. Вернадського. – Електронний ресурс
[режимдоступу]:http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2012_56/56/27.pdf

95. Дисциплинарный устав органов внутренних дел // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1984. – № 19. – Ст. 342.
96. Дмитренко Е.С. Повноваження органів державної податкової служби у сфері забезпечення інформаційної безпеки: проблеми реалізації / Е.С. Дмитренко // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. - №1(8). – 2012 р. – С. 41-46
97. До парламентів і народів світу: Звернення Верховної Ради України від 5 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 8. – Ст. 199.
98. Дубенко О. І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки особи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олександр Іванович Дубенко. – Ірпінь, 2009.- 20с.
99. Дубина Н. А. Забезпечення дисципліни та законності в ОВС України / Н. А. Дубина // Форум права. – 2011 р. – № 4. – С. 249–254.
100. Дугин А. Н. Полиция и милиция России (очерк истории) / А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин. – М.: ВЮЗШ, 1993. – 318 с.
101. Дырда С. Г. Организация работы с руководящими кадрами органов внутренних дел: учебное пособие / С. Г. Дырда. – Минск, 1993. – 98 с.
102. Елистратов А. И. Административное право / А.И. Елистратов. – М.: Типография И. Д. Сытина, 1911 – 87 с.
103. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. управ. при Президентіві України; наук. – ред. колегія: Ю.В.Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011

104. Еремін В. Н. Полиция Японии: учебное пособие / В. Н. Еремін. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – 126 с.
105. Євдокімова О.О. Психологічні детермінанти успішності професійної діяльності працівників правоохоронних органів // Право і безпека - №1(43). – 2012р. – С.217-221
106. Європейська Конвенція «Про належну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема футбольних матчів», ратифікована ВРУ 15.11.2011 рік.
107. Європейська соціальна хартія (переглянута 3 травня 1996 р.) / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
108. Єрмоленко Д. О. Правовий статус людини і громадянина в Україні як соціальній державі: дис...канд. юрид. наук: 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень / Д.О. Єрмоленко. – Х.: Національний університет внутрішніх справ, 2002. – 158 с.
109. Жадан С.В. Організаційно-правові засади управління державним соціальним страхуванням : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Жадан Сергій Вікторович. – К., - 2008. – 20 с.
110. Жаліло Я. А. Економічна безпека України: проблеми та перспективи: матеріали «круглого столу» / Я. А. Жаліло // Стратегічна панорама. – 1998. – № 1–2. – С. 91–98.
111. Женщины в полиции США. ГИЦ МВД России / Профессионал. – 2000. – № 8 – С. 41–43.
112. Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина – Х.: Право, 2002. – 432 с.
113. Зайчук О. В. Поняття, зміст, сутність та види систематизації законодавства / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко // Правова держава:

- Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2003. – № 14. – С. 8–13.
114. Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2154-17>.
 115. Закон України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2154-17>.
 116. Закон України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2154-17>.
 117. Закон України «Про участь України в міжнародних операціях з підтримки миру і безпеки, від 23 квітня 1999 року № 613-XIV.
 118. ЗАКОН УКРАЇНИ Про державну службу(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 26, ст.273)
 119. Законопроект «Про оперативно-розшукову діяльність» // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – 26 червня. – № 9721.
 120. Западнюк О.Б. Окремі аспекти організаційного забезпечення безпеки та правопорядку міжнародних масових спортивних заходів (на прикладі УЄФА/ЄВРО 2008-2012) // О.Б.Западнюк. – Стаття. – К.: Митна справа. - №1(79). – 2012р. – С.249-254
 121. Заросило В. О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення участі працівників органів внутрішніх справ України в міжнародних миротворчих операціях: Монографія. – Черкаси, 2009. – 413с.
 122. Заросило В. О., Беззубов Д. О., Дудник О. В., Тімашева В. М., юридичний ризик та юридична безпека: монографія. – [Текст] / Заросило В. о., Беззубов Д. О., Дудник О. В., Тімашева В. М. – К.: Український державний університет фінансів та міжнародної торгівлі, 2012. – 300 с.

123. Застосування Європейської конвенції з прав людини та практики суду в діяльності ОВС України. – К.: Цифра, 2008. – 324 с.
124. Захарченко В.І. Підготовка кадрів для забезпечення економічної безпеки в системі правоохоронних органів / під заг. ред. В.І.Захарченко // Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму. - №1(4). – 2011р. – С.139-145
125. Звіт про Розвиток Людини за 1994 р., підготовлений у рамках програми ПРООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>.
126. Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи МВС України: [монографія] / І. В. Зозуля. – Х.: Харків юридичний, 2008. – 480 с.
127. Золотар О.О. Правова охорона як складова інформаційної безпеки цивільної авіації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Золотар Ольга Олексіївна. – К., - 2010. - 20 с.
128. Зыбин С. Ф. Научные основы организационно-правовой работы с кадрами органов внутренних дел : монография / С. Ф. Зыбин, А. В. Стремоухов. – СПб.: С.-Петербург. юрид. ин-т, 1994. – 97 с.
129. Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России. – СПб., 1913. – 112 с.
130. История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы: учебное пособие. – М.: Изд-во «Щит-М», 1999. – 200 с.
131. Івчук М. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Михайло Юрійович Іванчук. – К., - 2011. – 20с.
132. Ільницький М. С. Адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид.

наук: спец 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Михайло Степанович Ільницький. – Ірпінь, 2009. – 19с.

133. Ільницький М. С. Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 26.10.2007) – К.: «МП Леся», 2008. - 376
134. Ільницький М. С. Організація фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ України / М. С. Ільницький // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 222–229.
135. Ільницький М.С. Адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ільницький Михайло Степанович. – Ірпінь, - 2009. – 19 с.
136. Інструкція про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України: затверджена наказом МВС України від 22 березня 2005 р. № 181.
137. Історія органів внутрішніх справ. Навчальні матеріали до спецкурсу. – Кіровоград: Імекс ЛТД, 2003. – 236 с.
138. Кармин А. С. Культурология / А. С. Кармин. – СПб.: Лань, 2011. – 832 с.
139. Карпов Н. Н. К вопросу о государственной политике предупреждения правонарушений / Н. Н. Карпов // Политика и право. – 2001. – № 11. – С. 93–97.
140. Картунов О. Жодний тип суспільства не має імунітету від етнічних домагань / Картунов О., Кремень В., Маруховська О. // Віче. – 1998. – № 5. – С. 3–13.

141. Катеринчук І.П. Організаційно-правові засади співробітництва України та Європейського союзу в правоохоронній сфері: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Катеринчук Іван Петрович. – К., - 2010. – 19 с.
142. Кин Е. В. Профессиональная деформация сотрудника ОВД, пути и средства её профилактики и устранения / Е. В. Кин // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – № 8. – С. 164–166.
143. Киричук И. Б. Организация деятельности органов внутренних дел как предмет правового регулирования: (Вопросы теории) : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / И. Б. Киричук. – М.: Академия МВД СССР, 1991. – 19 с.
144. Климов Е. А. Психология профессионального самоопределения / Е. А. Климов. – Ростов Н/Д: МарТ, 1996. – 688 с.
145. Ключев О. М. Щодо професіоналізму працівників ОВС України / О. М. Ключев // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 399–403.
146. Кобзар В. В. Адміністративно-правовий статус персоналу Кримінально-виконавчої установи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Вікторія Василівна Кобзар. – Ірпінь, - 2012. – 20с.
147. Кобринський В.Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Кобринський Віталій Юрійович. – К., - 2008. – 20с.
148. Коваленко Є. Г. Кримінальний процес України: підручник / Є. Г. Коваленко, В. Т. Маляренко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 704 с.

149. Ковальчишина С. В. Теоретико-методологічний підхід до питання феномена професійної деструкції правоохоронців / Стаття під ред. С.В.Ковалічишиної // Інформаційний ресурс Національної бібліотеки ім. Вернадського. – Електронний ресурс [режим доступу]: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/kavis/2012_1/kovalis_s.htm
150. Кодекс законів про працю України (з постатейними матеріалами) / за ред. В. М. Вакуленко, О. П. Товстенко. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 1040с.
151. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної ради СРСР. – 1971. – Додаток до № 50 (з наступними змінами).
152. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принят Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979г. // Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Тридцать четвертая сессия. – Дополнение № 46 (А/34/46). – С. 238–240 // «СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы». – М.: Международные отношения, 1989.
153. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – Додаток до № 52. – Ст. 1122. – (з наступними змінами).
154. Козлова Е. И. Конституционное право Российской Федерации: учебник / Е. И. Козлова, О. С. Кутафин. – М.: Юрист, 1996. – 480 с.
155. Коломієць В.О. Проблеми забезпечення інформаційно-психологічної безпеки України // Стаття – Інформаційний ресурс Національної бібліотеки ім. Вернадського – Електронний ресурс [режим доступу]: http://www.nbuv.gov.ua/Portal//soc_gum/slv/2012_13/st45.pdf
156. Колонтаевская И. Ф. Подготовка сотрудников правоохранительных органов США [Електронний ресурс] / И. Ф. Колонтаевская, Г. Н. Цепкое. – Режим доступу : [http : // www.pravo/vuzlib.net/book_z574_page_19.html/](http://www.pravo/vuzlib.net/book_z574_page_19.html/).

157. Колпаков В. К. Законність та дисципліна в умовах реформування ОВС України / В. К. Колпаков // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 80–83.
158. Комаров С. А. Общая теория государства и права / С. А. Комаров. – М.: Юрайт, 1998. – 416 с.
159. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: / монографія / А. Т. Комзюк. – Харків, 2008. – 380 с.
160. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. ... докт. юрид. наук. А. Т. Комзюк. – Харків, – 2002. – 363 с.
161. Конвенція про захист прав і основних свобод людини: від 4 листопада 1950 р. // Права людини: збірник документів / укл. В. С. Семенов, О. Н. Ярмиш та ін. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1997. – С. 58–76.
162. Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 р. // Международная защита прав человека. Документы и комментарии / составитель канд. юрид. наук Буроменский М. В. – Х.: ООО «Синтекс ЛТД», 1998. – С. 171–186.
163. Конопльов В. В. Місце керівника у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ / В. В. Конопльов// Кримський юридичний вісник [Електронний ресурс]. – 2009. – № 1. – С. 6–13. – Режим доступу до журн.: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Kyuv/2009__1/1-5/01.pdf
164. Конституционное право: учебник / за ред. А. Е. Козлова. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 464 с.
165. Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. – М., 1918. – С. 36.
166. Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 736 с.
167. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

168. Копан О. В. Соціальна безпека як об'єкт державної діяльності / О. В. Копан // Право України. – 2001. – № 5. – С. 27–28.
169. Корбенко С. В. Демократичний цивільний контроль над воєнною сферою в Україні: на шляху від форми до змісту: аналітична доповідь Українського центру економічних і політичних досліджень / С. В. Корбенко // Національна безпека і оборона. – 2010. – № 1. – С. 29–30.
170. Корж-Ікаєва Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07. «Адміністративне право в процес; фінансове право; інформаційне право» / Корж-Ікаєва Таїсія Григорівна. – К., - 2008. – 16с.
171. Корнєєв Ю. В. Адміністративно-правове забезпечення особистої безпеки працівників податкової міліції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07 « Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Юрій Валентинович Корнєєв. – Ірпінь, 2002. – 20с.
172. Корнієнко Д.М. Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення безпеки працівників органів внутрішніх справ: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Дмитро Миколайович Корнієнко. – К., - 2011. – 20с.
173. Корнієнко Д.М. Адміністративно-правові засади діяльності працівників правоохоронних органів в сучасних умовах / Д.М.Корнієнко // Матеріали науково-практичної конференції реформування судових та правоохоронних органів України: проблеми та перспективи. - №25. – 2010. – С.131-138
174. Котляр О. В. Правові основи застосування зброї та спеціальних засобів працівниками ОВС України / Котляр О. В. // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 501–506.

175. Котюк В. О. Теория права : курс лекцій / В. О. Котюк. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
176. Кравцов А. С. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина як принцип адміністративного права людини: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Антон Сергійович Кравцов. – К., 2011. – 19с.
177. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посіб. / В. В. Кравченко. – Ч. 1. – К.: Наукова думка, 1998. – 168 с.
178. Кравченко Ю. Ф. Проблеми забезпечення прав і свобод людини в діяльності міліції України / Ю. Ф. Кравченко // Вісник Університету внутрішніх справ. – 2000. – № 11. – С. 3–9.
179. Кривенда В. Ю. Форми і методи діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах: : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Владислав Юрійович Кривда. – К., - 2009. – 20с.
180. Кривенда В.Ю. Форми і методи діяльності громадської безпеки в сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Кривенда Владислав Юрійович. – К., - 2009. – 18с.
181. Криволапчук В. О. Психологічна характеристика особистісної надійності працівників кримінальної міліції / В. О. Криволапчук // Наука і правоохорона. – 2011. – № 4. – С. 52–56.
182. Криворучко Л. С. Місце і роль суб'єктів професійної підготовки в службовій діяльності органів внутрішніх справ / Л. С. Криворучко // Наше право. – 2008. – № 1. – С. 66–70.
183. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26.– Ст. 131. – (З наступними змінами).

184. Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш та ін., за заг. ред. В. Т. Маляренка, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – 2 вид. перероб. та доповн. – Х.: ТОВ «Одісей», 2004. – 1152 с.
185. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / за заг. редакцією професорів В. Г. Горенка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила. – К.: Юстиніан, 2012. – 2024 с.
186. Кудрявцев В. В. Проблеми і перспективи реформування органів прокуратури / В. В. Кудрявцев // Реформування судових і правоохоронних органів України: проблеми та перспективи: матеріали наук.-практ. конф., 14 травня 2010 р. – Х.: Одісей, 2010. – С. 171–176.
187. Курись А . С. Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Андрій Станіславович Курись. – Х., - 2011. - 20с.
188. Лапа А, Правове поле миротворців. / Атлантична панорама № 1 (14) 2008.
189. Лапшина В. Л. До питання про сутність феномену професіоналізму правоохоронця / В. Л. Лапшина // Становлення, розвиток відомчої освіти та науки, основні напрямки удосконалення підготовки кадрів органів внутрішніх справ України: матеріали науково-практичної конференції. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – С. 60-66.
190. Левченко К. Б. До визначення понять «правозахисник» та «правоохоронний»: постановка проблеми / К. Б. Левченко // Наше право. – 2004. – № 1. – С. 21-28.
191. Лещекно Д. С. Правове становище волонтерських організацій в Україні та за кордоном / Д. С. Лещекно // Правова система: теорія і практика. – 2008. – № 1. – С. 39–42.

192. *Лихачов С.В., Червоненко Г.О.* Правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки та взаємодії з громадськістю // *Юрист України.* - №1-2(18-19). – 2012р. – С.82-87
193. *Личность и социальное обеспечение в СССР: Правовое исследование / Азарова Е. Г., Козлов А. Е.* – М.: Наука, 1983. – 190 с. – С. 190.
194. *Лівак П.Є.* Правове забезпечення фінансування охорони здоров'я в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / *Лівак Петро Євгенович.* – Ірпінь, - 2009. – 22 с .
195. *Лімонова О. Б.* Удосконалення державного управління шляхом підвищення професіоналізму державних службовців / *О. Б. Лімонова* // *Зб. наук. праць УАДУ при Президентові України.* – Х.: Харківській регіональний інститут УАДУ, 2001. – № 2. – С. 198–201.
196. *Ліненко М. О.* Деякі аспекти застосування Службою безпеки України процедур, що обмежують права і свободи людини і громадянина/ *М. О. Ліненко, І. Р. Вітик* // *Держава і право.* – 2011. – Вип. 54. – С. 156–160.
197. *Ліпкан В. А.* Національна безпека України: навчальний посібник / *В. А. Ліпкан.* – «Кондор», – 2008. – 552 с.
198. *Люлько С.* Результативне поліцейське співробітництво – важлива умова проведення Євро-2012 / *С. Люлько* // *Щомісячний інформаційно-популярний та науково-практичний журнал «Міліція України».* – 2012. – С. 15–19.
199. *Магновський І.* Конституційно-правовий статус особи / *І. Магновський* // *Право України.* – 2002. – № 7. – С. 18–21.
200. *Малыгин А. Я.* Развитие системы подбора, расстановки и обучения кадров органов внутренних дел Советского государства / *А. Я. Малыгин.* – М., 1995. – 140 с.

201. Маляренко В. Т. Реформування кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: Теорія, історія і практика: Монографія. – К., 2004. – 543с.
202. Марков М. Теория социального управления: пер. с болгар. / М. Марков. – М.: Прогресс, 1978. – 447 с.
203. Мартишко А.Ю. Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку ОВС під час проведення спортивних заходів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Мартишко Андрій Юрійович. – К., - 2010. – 20 с.
204. Мартыненко О. А. Профессиональная деформация сотрудников ОВД: роль стрессовых факторов / О. А. Мартыненко // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – № 8. – С. 151–155.
205. Маслоу А. Мотивация и личность / А. Маслоу; пер. с англ. – СПб.: Евразия, 1999. – 270 с.
206. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. / Матюхіна Н. П. – Х., Національний ун-т внутр. справ, 2002. – 38с.
207. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління: монографія / Н.П. Матюхіна, за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Бандурки. – Х.: Консум, 2001. – 131 с.
208. Матюхіна Н. П. Сучасні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ України: наук.-практ. посібник / Н. П. Матюхіна, за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О. М.: – Х.: Державне спеціалізоване видавництво «Основа», 2002. – 126 с.
209. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (теоретичні та прикладні аспекти): монографія / Н. П. Матюхіна, за заг. ред. Бандурки О. М. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 287 с.

210. Мацелик Т. О. Адміністративний примус в діяльності органів державної податкової служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07 « Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Тетяна Олександрівна Мацелик. – Ірпінь, 2005. – 18с.
211. Международная защита прав человека, документы и комментарии / составитель канд. юрид. наук Буроменский М. В. – Х.: ООО «Синтекс ЛТД», 1998. – 298 с.
212. Мельник К. Ю. До проекту Концепції соціально-правового захисту персоналу органів внутрішніх справ / К. Ю. Мельник // Актуальні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ України: матеріали науково-практичної конференції. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ., 2002. – С. 121–125.
213. Мельник К. Ю. Проблеми соціального захисту працівників органів внутрішніх справ / К. Ю. Мельник // Право і безпека. – 2002. – № 2. – С. 97–101.
214. Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі: навчальний посібник / автори і упорядники: М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К.: Атака, 2000. – 512 с.
215. Мельник П. В. Розвиток податкової системи в перехідній економіці / П. В. Мельник. – Ірпінь: Академія державної податкової служби України, 2001. – 362 с.
216. Мельник П.В. Детермінація виникнення ризиків професій у соціально-трудових відносинах / П. В. Мельник // Форум права. – К., 2010. – № 2. – С. 10–16.
217. Миндагуров А. Х. Организация и деятельность службы полиции за рубежом (социальные и психологические аспекты). Миндагуров А. Х., Осипов Ю. И. – М.: ВЮЗШ МВД РФ, 1992. – 120 с.

218. Михайленко П. П. Історія міліції України у документах і матеріалах: у 3-х т. / Кондратьєв Я. Ю. – К.: Генеза, 1997. – Т. 2: 1926–1945. – 1999. – 412 с.
219. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права // Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій. – Амстердам-Київ: Укр.-Америк. бюро захисту прав людини, 1996. – С. 9–19.
220. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 р. // Права людини: збірник документів / укл. В. С. Семенов, О. Н. Ярмиш та ін. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1997. – С. 30–41.
221. Мороз О. А. Запобігання злочинам у сфері службової діяльності серед працівників податкової міліції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінальне виконавче право» / Олександр Анатолійович Мороз. – К., 2011. – 20с.
222. Московець В. І. Сучасний стан системи соціального захисту в ОВС України: соціологічний вимір думки працівників / В. І. Московець // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 24. – С. 267–271.
223. Музичук О. В. Уточнення термінології, яка використовується під час забезпечення законності та дисципліни в органах внутрішніх справ / О. В. Музичук // Наука і правоохорона. – 2010. – № 4. – С. 13–18.
224. Музичук О. Характеристика сучасного стану контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні // Публічне право. - №3. – 2012р. – С.172-177
225. Музичук О.М. Правове регулювання контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні: становлення, сучасний стан та шляхи вдосконалення / стаття під ред. О.М.Музичук від 21.04.2011. -

Електронний ресурс [режим доступу]:
http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnus/2011_54/54/30.pdf

226. Мулукаев Р. С. Организационно–правовые основы становления Советской милиции: учебное пособие / Р. С. Мулукаев. – М.: Академия МВД СССР, 1975. – 123 с.
227. Мулукаев Р. С. Полиция в России (IX в.-нач. XX в.) / Р. С. Мулукаев. – Нижний Новгород, 1993. – 103 с.
228. Мушкет И. И. Полицейское право России: проблемы теории / И. И. Мушкет, Е. Б. Хохлов. – СПб.: СПбГУ, 1998. – 176 с.
229. Надаенко В. С. Организационно-правовое обеспечение личной безопасности работников органов МВД Украины / В. С. Надаенко // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – № 8. – С. 80–84.
230. Наказ (спільний) Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України та Державного комітету України по нагляду за охороною праці «Про заходи виконання постанови Кабінету Міністрів України від 05.05.1997 р. №409 «Про забезпечення надійності й безпечної експлуатації будівель, споруд та інженерних мереж» №32/288 від 27.11.1997 (правила Розд.2).
231. Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України "Про затвердження та введення у дію Положення з питань обстеження, оцінки технічного стану, паспортизації та поточної експлуатації будівель та споруд галузі зв'язку " №88 від 28. 04. 2004 (положення,п.1.2)
232. Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації «Про затвердження положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті» №895 від 25.11.2005 (Положення, п. 1.9)
233. Наказ Державної судової адміністрації України «Про порядок взаємодії між територіальними управліннями державної судової адміністрації та

державним підприємством «Інформаційні судові системи» в процесі створення Єдиної судової інформаційної системи » №69 від 07.08. 2008 (розд. 2)

234. Наказ МВС України «Про інструкцію про порядок залучення працівників органів внутрішніх справ до несення служби понад встановлений законодавством робочий час, у дні щотижневого відпочинку і святкові дні і надання відповідних компенсацій» : від 17.12.1991 р., № 530.
235. Наказ Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України» №27 від 01. 04. 2011 (Положення, п. 1.4)
236. Наказ Міністерства освіти і науки, молоді і спорту України «Про затвердження умов прийому до вищих навчальних закладів України в 2011 році» : від 12 жовтня 2010 р. № 1179.
237. Наказ Міністерства промислової політики України "Про затвердження положення про технічне обслуговування устаткування підприємств гірничо-металургійного комплексу" № 285 від 15. 06. 2004 (Положення, п. 2.2)
238. Наказ Міністерства промислової політики України «Про затвердження положення про технічне обслуговування устаткування коксохімічних підприємств» №387 від 14.10. 2005 (Положення, п. 1.10)
239. Наказ Міністерства транспорту України "Про затвердження Типового положення про Систему управління безпекою руху на автомобільному транспорті" №877 від 12.11.2003 (розд.2)
240. Настанова з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України: затверджена наказом МВС України: від 25 листопада 2003 р. № 1444.

241. Національна безпека України: історія і сучасність / під ред. Гончаренка О. М. – К, 1993. – 82 с.
242. Національна безпека України: проблеми та шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів: монографія / Косевцов В. О., Бінько І. Ф. – Київ: Нац. ін-т стратег.досліджень, 1996. – Випуск 1. – 53 с. – Серія «Національна безпека».
243. Небрат О.О. Деякі аспекти застосування адміністративного примусу при здійсненні охорони громадського порядку / О.О.Небрат // Форум права. - №3. – 2009 р. – С.465-470. – Електронний ресурс [режим доступу]: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09nooogp.pdf>
244. Невмержицький С. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії / С. В. Невмержицький. – К., 2009. – 245 с.
245. Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ України: монографія / О. В. Негодченко. – Дніпропетровськ: вид-во «Поліграфіст», 2002. – 416 с.
246. Нелезин П. В. Организационноэкономические проблемы материально-технического обеспечения в системе МВД Российской Федерации в условиях дефицита финансирования: дисс. ... кандидата экон. наук / П. В. Нелезин. – М., 2001.
247. Новий тлумачний словник української мови: у трьох томах, 42 000 слів / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – 2-е видання, виправл. – К.: Аконіт, 2001. – Т. 1 А–К. – 926 с.
248. О милиции: Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. (с последующими изменениями и дополнениями) // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503.
249. О рабочей милиции: Постановление Народного комиссариата внутренних дел: от 10 ноября (28 октября) 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 15.

250. Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью: Указ Президиума Верховного Совета СССР: от 8 июня 1973 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1973. – № 24. – Ст. 309; – 1979. – № 30. – Ст. 398.
251. Общая теория государства и права: в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. – Т. 2: Теория права. – М.: Зеркало, 2000. – 656 с.
252. Общая теория прав человека / под ред. Е. А. Лукашевой. – М.: Норма, 1996. – 520 с.
253. Общая теория права и государства: учебник/ под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юрист, 1997. – 780 с.
254. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – Минск: «Азъ», 1994.
255. Окопник О. М. Органи внутрішніх справ в організаційно-правовому механізмі реалізації виконавчої влади в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук :12.00.07 / О. М. Окопник. – Х., 2007. – 179 с.
256. Олійник А. Ю. Механізм, форми, методи та особливості забезпечення органами внутрішніх справ реалізації прав людини і громадянина: лекція / А.Ю. Олійник. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1997. – 32 с.
257. Омелянчик С.В. Адміністративно-деліктологічна характеристика особи правопорушника, що посягає на громадський порядок і громадську безпеку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Омелянчик Сергій Володимирович. – Ірпінь, - 2010. – 18 с.
258. Омріяний затишок власної оселі // Іменем закону. – 2006. – № 8, 24.02.– 02.03. – С. 6–7.

259. Онайко Р.А. Нормативно-правове регулювання соціального захисту працівників органів прокуратури та членів їх сімей // Митна справа №4(82). – 2012 р. – С.188-194
260. Опановуємо грузинський досвід // Міліція України. – 2012.–С. 12-15.
261. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України.: навч. посіб./ Ортинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В. – К.: Центр учбової літри, 2011. – 296 с.
262. Осадчий В. І. Кримінально-правовий захист правоохоронної діяльності: Монографія. – К.: Атака, 2004. – 336с.
263. Осадчук О. Л. Формирование профессиональной надежности специалиста / О. Л. Осадчук // Фундаментальные исследования. –2008. – № 1. – С. 86–88.
264. Осипов Ю. И. Проблемы профессионализма в деятельности полиции США: теория и практика / Ю. И. Осипов // Профессиональное и общественные начало в деятельности органов внутренних дел: история и современность. – М.: Академия МВД СССР, 1990. – С. 35–58.
265. Основи управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / [О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, В. М. Василенко та ін.] ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х.: ХНУВС, 2010. – 592с.
266. Осьмак С.Г. Деякі питання порушення прав людини в результаті застосування зброї під час затримання осіб, дії яких становлять суспільну небезпеку / С.Г. Осьмак // Наука і правоохорона. – 2011. – № 4. – С. 113–120.
267. Павленко О. Г. Шляхи вдосконалення нормативно-правового забезпечення безпеки працівників ОВС України / О. Г. Павленко// Міліція України. – 2012. – С. 18–19.
268. Папкин А. И. Личная безопасность сотрудников органов внутренних дел (тактика и психология безопасной деятельности) / А. И. Папкин. – М., 2010. – 244 с.

269. Пархоменко Н. М. Договір у системі форм права України / Н. М. Пархоменко. – К.: Орієна, 2000. – 240 с.
270. Пахар І. В. Умови праці в органах внутрішніх справ як соціальна категорія / І. В. Пахар // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – № 18. – С. 491–494.
271. Пашков С.М. Організаційно-правові засади діяльності судової міліції по забезпеченню безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Пашков Сергій Микалайович. – Ірпінь, - 2008. – 18 с.
272. Петров С. В. Ефективний менеджмент в органах внутрішніх справ: Монографія. – Сімферополь: Таврія, 2004. – 564с.
273. Питання службового етикету працівників органів внутрішніх справ України: Директива МВС України: від 28 квітня 2004 р. № 8.
274. Пихтін М.П. Організаційно-правові основи діяльності поліції Швеції (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Пихтін Микола Порфирійович. - К., - 2009. – 20 с.
275. Пліско В.І., Бондаренко В.В. Алгоритм дій майбутнього офіцера міліції в умовах зіткнення зі злочинцем, озброєним холодною зброєю // Вісник педагогіки, психології та медико біологічних досліджень. - №2. – 2011 р. – С.101-104
276. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
277. Плохой І.І. Адміністративно-правові форми забезпечення органами державної влади громадської безпеки: автореф. дис. на здобуття наук.

- ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Плохой Ігор Іванович. – Харків, - 2010. – 20 с.
278. Погрілко В. Джерела права України (загальна теорія джерел конституційного права) / В. Погрілко, В. Федоренко // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 1. – С. 46–59.
279. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. - N 13-14, N 15-16, N 17. - ст.112
280. Подольская Е. А. Ценностные ориентации и проблема активной личности / Е. А. Подольская. – Х.: Основа, 1991. – 162 с.
281. Подоляка А. М. Правове регулювання охорони громадського порядку в Україні: Монографія / А. М. Подоляка. – Х., 2008. – 352с.
282. Подорожня А.В. Особливості захисних механізмів у правоохоронців з різним рівнем професійного вигорання // Інформаційний ресурс Національної бібліотеки ім. Вернадського. – Електронний ресурс [режим доступу]:
http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vchdpu/2009_74_2/19.pdf
283. Полибин М.К. Российская полиция (конец XIX в. – нач. XX в.): хрестоматія / М.К. Полибин. – Воронеж, 1999. – 512 с.
284. Полиция. Женщина. Гуманизм: Международный научный конгресс женщин-полицейских // Государство и право. – 1996. – № 1. – С. 133–146.
285. Полковніченко О.М. Шляхи удосконалення практичної діяльності Служби безпеки України щодо реалізації правоохоронної функції держави / О.М.Полковніченко // Форум права. - №4. – 2011 р. – С. 571-576. - Електронний ресурс [режим доступу]: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11pompfd.pdf>
286. Положение о государственном пожарном надзоре в СССР // СП СССР. – 1978. – № 2. – Ст. 7.

287. Положение о паспортной системе в СССР // СП СССР. – 1974. – № 19. – Ст. 109. – 1981. – № 2. – Ст. 3.
288. Положение о рабоче–крестьянской милиции: утверждено Постановлением СНК СССР: от 25 мая 1931 г. // СЗ СССР. – 1931. – № 33. – Ст. 247.
289. Положение о советской милиции. Утверждено Постановлением СМ СССР: от 8 июня 1973 г. № 385 // Свод законов СССР. – Том 10. – Ст. 236.
290. Положення про Департамент внутрішньої безпеки: наказ МВС України: від 28.09.03 № 1111.
291. Положення про Департамент кадрового забезпечення: наказ МВС України: від 26 квітня 2011р. № 160.
292. Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі: затверджене постановою Верховної Ради України: від 23 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 25. – Ст. 193.
293. Положення про порядок забезпечення продовольчими пайками військовослужбовців (крім строкової служби) військ внутрішньої і конвойної охорони, рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України: затверджене наказом МВС України: від 22 лютого 1994 р. № 104.
294. Положення про порядок застосування вогнепальної зброї: затверджене постановою Кабінету Міністрів України: від 12 жовтня 1992 р. // Урядовий кур'єр. – 1992. – № 96–97.
295. Положення про порядок комплектування, матеріально–технічного, військового, фінансового та соціального-побутового забезпечення спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України: затверджене постановою

- Верховної Ради України: від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 29. – Ст. 224.
296. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України: затверджене постановою Кабінету Міністрів УРСР: від 29 липня 1991 р. // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. – К., 1993. – С. 438–464.
297. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України: затверджене постановою Кабінету Міністрів УРСР: від 29 липня 1991 р. // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. – К., 1993. – С. 438–464.
298. Поляков А. В. Общая теория права: курс лекцій / А. В. Поляков. – СПб.: «Юридический центр Пресс», 2001. – 642 с.
299. Посметний В. В. Поняття професіоналізму працівників ОВС як визначальної категорії їх професійної підготовки / В. В. Посметний. – 2007. – № 2. – С. 179–184.
300. Потапчук Є.М., Торічний В.О. Поняття «особиста безпека прикордонників» та чинники її забезпечення / стаття під заг. ред. Є.М.Потапчук // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. - №2. – 2012р.– Інформаційний ресурс Національної бібліотеки ім. Вернадського – Електронний ресурс [режим доступу]: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Vnadps/2012_2/12pemtcz.pdf
301. Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні: затверджені постановою Ради Міністрів УРСР: від 27 лютого 1991 р. // ЗП УРСР. – 1991. – № 4. – Ст.27.
302. Правоохранительные органы в СССР / под ред. К. Ф. Гуценко. – М.: Изд-во МГУ, 1991. – 288 с.
303. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / под редакцией В. П. Божьева. – М.: Изд-во «СПАРК», 1996. – 286 с.

304. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Дмитро Володимирович Приймаченко. – Ірпінь, - 2007. – 40.
305. Присяга рядового и начальствующего состава органов внутренних дел // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1973. – № 43. – Ст. 603.
306. Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів ДПА України: наказ ДПС України: від 31. 03. 2011 № 185.
307. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України: Закон України: від 26 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 7. – Ст. 397. – (З наступними змінами).
308. Про волонтерську діяльність: Закон України: від 19.04.2011 № 3236-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>
309. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України: від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50. – (З наступними змінами).
310. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 409.
311. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України: від 21 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – Ст. 21. – (З наступними змінами).
312. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України: від 4 березня 1998р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
313. Про державну прикордонну службу України : Закон України: від 3 квітня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

314. Про державну службу: Закон України: від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490. – (З наступними змінами).
315. Про деякі заходи щодо державної підтримки сімей з неповнолітніми дітьми працівників органів внутрішніх справ, які загинули під час виконання службових обов'язків: Указ Президента України від 17 березня 1998 р. № 197/98 // Законодавство України про пільги громадянам. Пільги. Переваги. Гарантії. Компенсації: зб. норм. актів / упоряд. Я. М. Гутарін. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – С. 377–378.
316. Про дорожній рух: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
317. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь в кримінальному судочинстві: Закон України: від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51. – (З наступними змінами).
318. Про затвердження деяких нормативних актів з питань приймання, реєстрації, обліку і розгляду в підрозділах податкової міліції заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини: наказ Державної податкової адміністрації України від 24 червня 1998 р.
319. Про затвердження Інструкції про застосування зброї, бойової техніки, озброєння кораблів (катерів), літаків і вертольотів ДПС, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу під час охорони ДК та виключної (морської) економічної зони України: наказ Адміністрації ДПС: від 21 жовтня 2003 р. № 311
320. Про затвердження кваліфікаційних характеристик на професію «стюард» (стадіони та інші споруди): наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту: від 25.09. 09. № 3386 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.champion.com.ua/euro2012/2009/09/26/223493/>

321. Про затвердження Концепції оптимізації підготовки кадрів та організації надання освітніх послуг у навчальних закладах Міноборони, інших центральних органів виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями і правоохоронними органами: розпорядження Кабінету Міністрів України: від 17 липня 2003 р. № 436 // Урядовий кур'єр. – 2003. – 26 липня.
322. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами: Постанова Кабінету Міністрів України: від 20 січня 1997 р. № 38 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 4. – Ст. 30. – (З наступними змінами).
323. Про затвердження Положення про Кадрову комісію МВС України: Наказ МВС України: від 12 грудня 1995 р. № 831.
324. Про затвердження Положення про порядок охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні: постанова Кабінету Міністрів України: від 12 червня 1996 року № 642 // Зібрання законодавства України. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. – К.: Український інформаційно-правовий центр, – 2000. – № 4. – Ст. 109.
325. Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон: постанова Кабінету Міністрів України: від 3 серпня 2000 р. № 1203 // Зібрання законодавства України. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. – К.: Український інформаційно-правовий центр, 2000. – № 9. – Ст. 460.
326. Про затвердження Положення про умови та порядок грошового забезпечення осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ: Наказ МВС України: від 9 грудня 1997 р. № 854.
327. Про Концепцію професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації незайнятого населення: постанова Кабінету Міністрів

- України: від 01 лютого 1996 р. № 150 // Урядовий кур'єр. – 1996. – 6 лютого.
328. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. – (З наступними змінами).
329. Про надання службових жилих приміщень і користування ними особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України та військовослужбовцями внутрішніх військ МВС України: Наказ МВС України: від 10 вересня 2004 р. № 1039. – (З наступними змінами).
330. Про надбавки військовослужбовцям Служби безпеки України та працівникам органів внутрішніх справ України за безперервну службу: Указ Президента України: від 24 квітня 2003 р. № 370 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>.
331. Про невідкладні заходи по зміцненню законності й правопорядку в республіці: Постанова ВР УРСР: від 29 листопада 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 51. – Ст. 647.
332. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України: від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303. – (З наступними змінами).
333. Про оплату праці: Закон України: від 24 березня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 17. – Ст. 121. – (З наступними змінами).
334. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України: від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358. – (З наступними змінами).
335. Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні: Закон України: від 19 квітня 2007 р. // Відомості Верховної ради України . – 2007. – № 31. – Ст. 405.

336. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України: від 08.07.2011 № 3673-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>
337. Про охорону праці: Закон України: від 14 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668. – (3 наступними змінами).
338. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби та деяких інших осіб: Закон України: від 9 квітня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 399. – (3 наступними змінами).
339. Про пенсійне забезпечення: Закон України: від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 3. – Ст. 10. – (3 наступними змінами).
340. Про пожежну безпеку: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.
341. Про поліцію: Проект Закону: від 3 липня 2012 р. // Верховна рада України. – 2012. – № 10688.
342. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду: Закон України: від 1 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 1. – Ст. 1. – (3 наступними змінами).
343. Про порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам офіцерського складу, прапорщикам, мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом, особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та членам їх сімей: Постанова Кабінету Міністрів

- України: від 17 липня 1992 р. № 393// Збірник постанов України. – 1992. – № 7. – Ст. 182. – (З наступними змінами).
344. Про прокуратуру: Закон України: від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 794.
345. Про Службу безпеки України: Закон України: від 25 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
346. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 5.
347. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України: від 28 лютого 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 43.
348. Про Статут внутрішньої служби Збройних сил України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 194.
349. Про утворення Департаменту роботи з персоналом МВС України: Наказ МВС України: від 10 грудня 2001 р. № 1104.
350. Психология : учеб. для гуманитар. вузов / под ред. В. Н. Дружинина. – СПб.: Питер, 2009. – 656 с.
351. Психология: словарь / под общ. ред А. В. Петровского, М. Г. Ярошевского. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Политиздат, 1990. – 494 с.
352. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник / П. М. Рабинович. – К.: Атіка, 2001. – 176 с.
353. Реформирование полиции в странах Европы: Процесс и прогресс / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек и др.; под ред. М. Капарини, О. Маринина; предисловие А. Н. Ярмыша. – К.: Задруга, 2005. – 296 с.
354. Рибалкін А. О. Проблеми систематизації нормативних актів органів внутрішніх справ / А. О. Рибалкін // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – № 14 – С. 128–133.

355. Ринажевський Б. М. Військова служба правопорядку: монографія. – Х.: ХНУВС, 2010. – 338с.
356. Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про заходи щодо забезпечення безпеки громадян України, які беруть участь у міжнародних миротворчих операціях у Косово, від 21 березня 2008 року./ Урядовий кур'єр від 07.05.2008 - № 83.
357. Роик В. Д. Социальная защита работника в процессе труда: проблемы теории и практики: автореф. дисс. на соискание науч. степени д-ра эконом.наук: спец. 08.00.07 «Экономика труда»/ В. Ф. Роик. – М., 1994. – С. 36.
358. Романов В. В. Юридическая психология: учебник / В. В. Романов. – М.: Юрист, 1998. – 488 с.
359. Роша А.Н. Профессиональная ориентация и профессиональный отбор в органах внутренних дел: учеб. пособие / А.Н. Роша. – М.: Академия МВД СССР, 1989. – 76 с.
360. Рукалайніна І.Є. Сучасний рівень і стан матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ // - Інформаційний ресурс Національної бібліотеки ім. Вернадського. – Електронний ресурс [режим доступу]: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2012_1/PB-1/PB-1_40.pdf.
361. Рукалайніна І. Є. Окремі проблеми матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності ОВС України // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 435–439.
362. Рукалайніна І. Є. Поняття та основні напрями матеріально-технічного та фінансового забезпечення в діяльності ОВС / І. Є. Рукалайніна // Форум права. – 2011 р. – № 3. – С. 675–678.
363. Сабіров Р.Ф. Діяльність органів внутрішніх справ за умов надзвичайних ситуацій природного характеру / Р.Ф.Сабіров // Форум права. - №1. –

- С.855-859. – Електронний ресурс [режим доступу]:
<http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12crfscrх.pdf>
364. Сайко О.Й. Складова реформування ОВС в контексті становлення правової системи України / О.Й. Сайко // Митна справа. - №1(79). – 2012р. – С. 357-360
365. Самотієвич В. О. Кримінологічний аналіз посадових злочинів, вчинених працівниками ОВС України протягом 2000–2010 років / В. О. Самотієвич // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 679–686.
366. Самотієвич В.О. Віктимологічна профілактика злочинності працівників органів внутрішніх справ / О.В.Самотієвич // Право і безпека. - №2(44). – 2012р. – С.129-133
367. Самофалов О. Л. Адміністративно-правові засади оперативно-розшукової діяльності підрозділів карного розшуку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олександр Леонідович Самофалов. – Ірпінь, 2010.– 20с.
368. Санін Р.Е. Профессиольное обезпечение личной безопасности будущих офицеров внутренних войск как условие эффективного выполнения служебно-боевых задач. – Електронний ресурс [режим доступу]:
<http://conf-p.narod.ru/Sanin.pdf>
369. Сафронов А. Д. Отказы в правовой защите милиции в сфере прав человека / А. Д. Сафронов // Проблемы обеспечения прав человека в деятельности ОВД по материалам Московского (1991) Совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ: материалы конференции. – М., 1994. – С. 143–147.
370. Сахно А. П. Значення законності та дисципліни в діяльності ОВС України та шляхи її зміцнення / А. П. Сахно //Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 3. – С. 71–77.

371. Селюков В.С. Організаційно-правове регулювання післядипломної освіти в ОВС України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Селюков Вадим Сергійович. – Харків, - 2012. – 20 с.
372. Семь лет борьбы и работы // Административный вестник. – 1926. – № 2–3. – С. 5–6.
373. Сенчук І.І. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Сенчук Ігор Іванович. – Харків, - 2012. – 20 с.
374. Сервецький І.В., Юрченко О.М., Редька В.В. Спеціальна діяльність правоохоронних органів, що здійснюється під час проведення гласних і негласних слідчих (розшукових) дій / Стаття під заг. ред. І.В. Сервецького // Часопис Академії адвокатури України.-№15.-2012.-С.1-7
375. Синявська О. Ю. Життєдіяльність персоналу органів внутрішніх справ України (організаційно-правові засади): монографія / О. Ю. Синявська. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. – 296 с.
376. Синявська О. Ю. Професійні об'єднання персоналу поліції зарубіжних країн // Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції [«Сучасні наукові дослідження – '2006»]. Том 3; Право. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2006. – С. 93–96.
377. Синявська О. Ю. Реалізація громадянських та політичних прав персоналу органів внутрішніх справ: сутність та існуючі проблеми / О. Ю. Синявська // Право і безпека. – 2004. – № 3'2. – С. 107–112.

378. Синявська О. Ю. Удосконалення нормативного регулювання фінансового забезпечення органів внутрішніх справ України як чинник їх життєдіяльності // Наше право. – 2003. – № 4. – С. 101–103.
379. Синявська О. Ю. Засоби нормативного регулювання фінансового та матеріального забезпечення органів ОВС: проблеми та шляхи вирішення / О.Ю.Синявська // Вісник Ужгородського національного університету. - № 3. – 2006. – 114-119
380. Синявська О. Ю. Проблеми правового захисту працівників органів внутрішніх справ як суб'єктів правоохоронної діяльності / О. Ю. Синявська // Вісник Національного університету внутрішніх справ. –2004. – Вип. 25. – С. 317–327.
381. Сирота И. М. Право социального обеспечения в Украине / И. М. Сирота. – Х.: Одиссей, 2004. – 384 с.
382. Сирота І. М. Право пенсійного забезпечення в Україні: курс лекцій / І. М. Сирота. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 288 с.
383. Сігал О.Л. Адміністративно-правові засади носіння форменого одягу у військових формуваннях України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Сігал Олексій Леонідович. – К., - 2011. – 20 с.
384. Сімко Р.Т. Психофізична підготовка працівників органів внутрішніх справ до несення служби в особливих умовах // Збірних наукових праць КПНУ ім. Івана Огієнка, Інституту психології ім. Г.С. Костенка НАПН України. - №15. – 2012р. С. – 608-617
385. Сіцинський А. С. Державна прикордонна служба як правоохоронний орган спеціального призначення / А. С. Сіцинський // Статистика України. – 2010. – № 2 – С. 48–52.
386. Сіцинський А. С. Державне управління у сфері охорони державного кордону / А. С. Сіцинський. – Хмельницький: Видавництво

- Національної академії державної прикордонної служби України імені Б.Хмельницького, 2009. – 308 с.
387. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учебник / О. Ф. Скакун. – Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
388. Скомороха В. Права людини на охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування та конституційне правосуддя / В. Скомороха // Право України. – 2002. – № 6. – С. 3–9.
389. Скрипнюк В. М. Правоохоронна діяльність у системі органів державної влади / В. М. Скрипнюк // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2001. – № 1. – С. 8-16.
390. Словник іншомовних слів: головна редакція УРЕ / за ред. чл. кор. АН УРСР О. С. Мельничука.–К.:Київська книжкова фабрика,1974.-776с.
391. Соболев В. О. Менеджмент персоналу в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / В. О. Соболев, О. В. Соболев. – Х. : Еспада, 2007. – 472 с.
392. Соболев Є. Ю. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи / Є. Ю. Соболев, С. С. Коломойцев // Форум права. – 2012. – № 31(2). – С. 461–466.
393. Соколовська А. М. Податковий кодекс України як засіб правового обмеження дискреційної податкової політики // Податкова політика в Україні та її нормативно-правове забезпечення: збірник наукових праць. – Ірпінь. 2000. – С. 61-67.
394. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю. П. Соловей. – Омск: Омская ВШМ МВД России, 1993. – 502 с.
395. Сорочик Ю.Ю. Адміністративно-правове забезпечення протидії організованим злочинності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Сорочик Юрій Юрійович. – Ірпінь, - 2010. – 20 с.

396. Соціальна робота в органах внутрішніх справ України: навч. посібник / кол. авт., керівник – д-р соціол. наук, проф. В. О. Соболев; передм. О. Н. Ярмиша. – Х.: Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – 328 с.
397. Список виробництв, робіт, професій і посад працівників, робота яких пов'язана з підвищеним нервово-емоційним та інтелектуальним навантаженням або виконується в особливих природних географічних і геологічних умовах та умовах підвищеного ризику для здоров'я: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України: від 17 листопада 1997 р. № 1290 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 48.
398. Стан захищеності прав, основних свобод і соціальних гарантій працівників ОВС України : моногр. / Ю. Л. Белоусов, Д. О. Кобзін, Ю. О. Свеженцева та ін.; заг. ред. К.Б. Левченко – К. : «Агентство «Україна», 2008. – 204 с.
399. Статут патрульно-постової служби міліції України: Наказ МВС України: від 28 липня 1994 р. № 404.
400. Столбова В.В. Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів зв'язків з громадськістю ОВС України щодо формування позитивного іміджу міліції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Столбова Валентина Володимирівна. – К., - 2010. – 20 с.
401. Суббот А. І. Безпека професійної діяльності працівників податкової міліції / А. І. Суббот, А. І. Жаров, Ю. В. Корнєєв. – Ірпінь, 2006. – 352 с.
402. Суббот А. І. Забезпечення громадської та інформаційної безпеки – правовий аспект / Суббот А. І., Стаценко-Сургучова І. С., Жаров А. І. // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції [«Розвиток наукових досліджень»]. – 2005. – С. 125–129.

403. Суббот А. І. Загальний аналіз соціального захисту працівників правоохоронних органів / А. І. Суббот, Л. С. Козак // Віче. – 2011. – С. 21–23.
404. Суббот А. І. Теоретико-правові основи безпеки діяльності організації та її працівників / А. І. Суббот // Держава і право 2012. – № 55. – С. 250.
405. Суббот А.І. Фактори, що підвищують безпеку працівників податкової міліції / А.І. Суббот, А. І. Жаров // Збірник наукових праць «Науковий вісник» АДПСУ. – 2002. – № 1(15). – С. 212–220.
406. Суббот А.І. Формування у курсантів-правоохоронців політики безпеки та дій у стані необхідної оборони / А. І. Суббот, І. В. Жадан // Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції [«Організаційно-правове забезпечення діяльності контролюючих та правоохоронних органів у сфері господарювання: проблеми сьогодення та перспективи розвитку»], (6 червня 2008 р., Ірпінь, Україна). – Ірпінь, 2008. – С. 561–563.
407. Субіна Т. В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки в органах державної податкової служби України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Тетяна Володимирівна Субіна. – Ірпінь, 2010. – 20с.
408. Судебные и правоохранительные органы Украины: учебник / под ред. проф. А. М. Бандурки. – Харьков: Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.
409. Супрун Д. Нормативно-правове забезпечення здоров'я працівників органів внутрішніх справ / Д.Супрун // Вісник академії управління МВС. - №3. – 2010р.- С.188-194
410. Сырых В. М. Теория государства и права / В. М. Сырых. – М.: Юстицинформ, 2001. – 592 с.
411. Тарасов А. Правоохранительная деятельность: ее понятие и сущность / А. Тарасов // Российский следователь. – 2002. – №4.–С.34-38.

412. Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 570 с.
413. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2001. – 776 с.
414. Теория права и государства: учебник / под ред. проф. В. В. Лазарева. – М.: Новый Юрист, 1997. – 432 с.
415. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / под ред. В.Д. Малкова. – М.: Академия МВД СССР, 1990. – 488 с.
416. Теорія держави і права: навчальний посібник / за заг. ред. С. Л. Лисенкова і В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.
417. Тесленко В. М. Правовое регулирование материально-технического и военного снабжения в системе МВД Российской Федерации: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук / В. М. Тесленко. – К., 1992.
418. Тихий В. Право людини на безпеку (конституційно-правові аспекти) / В. Тихий, М. Панов // Вісник Конституційного суду України. – К., 2000. – № 6. – С. 57–61.
419. Ткач Г. Правові обмеження та заборони для державних службовців / Г. Ткач // Вісник Львівського університету. – 2000. – Вип. 35. – С. 220–224. – Серія юридична.
420. Торкайло Ю.С. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ з інституціями держави та структурами громадянського суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Торкайло Юрій Семенович.- К., - 2012. – 20 с.
421. Троханенко І. І. Державний контроль за діяльністю міліції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07

- «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»
/ Інна Іванівна Троханенко. – К., 2010. – 20с.
422. Троянський О. А. Адміністративно-запобіжні заходи діяльності правоохоронних органів України(організаційно-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олександр Анатолійович Троянський. – К., 2009. – 20с.
423. Троянський О.А. Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності правоохоронних органів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Троянський Олександр Анатолійович. – Ірпінь, - 2009. – 20 с.
424. Тюріна О. Правоохоронні органи: питання теоретичного осмислення та нормативного визначення / О. Тюріна // Право України. – 2001. – № 5. – С. 79-80.
425. Угода між державами-учасниками Співдружності Незалежних Держав про соціальні і правові гарантії військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей // Российская газета. – 1996. – № 22. – С. 12.
426. Угода між Урядом України і Урядом Азербайджанської Республіки «Про співробітництво в галузі авіаційної безпеки»(ст. 1) від 22.12.1995
427. Уголовный кодекс Российской Федерации. Постатейные материалы / под ред. В. М. Лебедева и С. В. Бородина. – М.: СПАРК, 1998. – 813 с.
428. Управление персоналом организации : учебник / под ред. А. Я. Кибанова. – М.: ИНФРА-М., 2008. – 512 с.
429. Управління правоохоронними органами І України сучасний стан, перспективи розвитку : монографія / Петков С. В., Приймаченко Д. В., Проценко Т. О. та ін.; за заг. ред. Т. О. Проценка, С. В. Петкова. – К.: Основа, 2011. – 714 с.

430. Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка / Д. Н. Ушаков. – М., 1934. – Т. 1. – 156 с.
431. Фабрициус Ф. Права человека и европейская политика. Политико-правовое положение трудящихся в Европейском сообществе / Ф. Фабрициус; пер.с англ. – М.: Изд-во МГУ, 1995. – 176 с.
432. Федченко О. Структура поліцейських органів держав ЄС та правове регулювання їх діяльності // Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., (Київ, 26 жовт. 2007 р.). – К.: МП «Леся», 2008. – С. 72–77.
433. Фесенко Є. В. Злочини проти здоров'я населення та системи заходів, що забезпечують його охорону: Монографія. - К.: Атака., 2004.–280с.
434. Фещук В. В. Правове регулювання та організація пенсійного страхування в Україні: : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/Віктор Вікторович Фещук.–Київ,-2010.-20с.
435. Фещук В.В. Правове регулювання та організація пенсійного страхування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Фещук Віктор Вікторович.–К.,-2010.–16с.
436. Філіпченко А. С. Адміністративно-правове регулювання захисту населення і теорій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Анастасія Сергіївна Філіпченко. – Ірпінь, 2008. – 20с.
437. Формений одяг – лише за службовою необхідністю // Іменем закону. – 2007. – № 45, 11.11–17.11. – С. 3.

438. Фролов О. С. Проблеми правового регулювання та практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук / Фролов О. С. – Харків, 2000. – 235 с.
439. Фролов О.С. Способи та форми попередження про намір застосування сили / О.С. Фролов // Актуальні проблеми розвитку суспільної думки і практики управління: зб. наук. праць / Запоріж. ін-т держ. і муніцип. упр-ня: редкол. В. В. Глазунов (головн. ред.) та ін. – Запоріжжя: РВП «Видавець», 1997. – Вип. 3. – С. 123–125.
440. Фролова О.Г. До проблем взаємозв'язку адміністративно-правового статусу працівників органів внутрішніх справ та їх психологічного стану з ефективністю професійної діяльності ОВС / О.Г.Фролова // Право і безпека. - №3. – 2012р. – С.346-350
441. Хальота А. Методи діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню реалізації прав людини / А. Хальота // Право України. – 2001. – № 5. – С. 43–46.
442. Цветков В. В. Державне управління як основний різновид соціального управління / В. В. Цветков // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. – К., 1998. – С. 17–37.
443. Цвік М. Про систему юридичних актів / М. Цвік // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 4. – С. 14–24.
444. Цикалевич В. М. Охорона громадського порядку органами внутрішніх справ України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Володимир Миколайович Цикалевич. – Дніпропетровськ, - 2009. – 20с.
445. Царьков М.М. Громадський порядок як категорія національної безпеки / М.М.Царьков // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. - №54. – 2005. – С.34-38

446. Цільмак О. М. Соціально-правова надійність персоналу ОВС як підґрунтя ефективної професійної діяльності / О. М. Цільмак, С. І. Яковенко // Наука і освіта: наук.-практ. журн. Півд. наук. Центр АПН України. – 2010. – № 4/5. – С. 59–62.
447. Чапала О.Ю. Адміністративно-правове регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Чапала Ольга Юріївна. – Харків, - 2010. – 19 с.
448. Чапала О.Ю. Юридична відповідальність працівників органів внутрішніх справ за порушення вимог проходження служби / О. Ю. Чапала // Вісник Академії праці і соціальних відносин. – 2010. – № 2. – С. 171–176.
449. Чарльз М. Т. Современное состояние и перспективы профессиональной подготовки сотрудников полиции (милиции) США и России / М. Т. Чарльз. – Санкт-Петербург: Алетейя, 2000. – 378 с.
450. Чорнооченко С. І. Право на свободу та особисту недоторканість фізичних осіб в Україні: проблеми здійснення та захисту / С. І. Чорнооченко // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – № 17. – С. 72–77.
451. Чутчева О. Г. Правове регулювання соціального захисту громадян України: автореф. дис... на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.05 / О.Г. Чутчева; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 19 с.
452. Шайхатдинов В. Ш. Право социального обеспечения России / В. Ш. Шайхатдинов. – Екатеринбург, 1996. – 198 с.
453. Шакірова О. В. Правовий та соціальний захист працівників державної податкової служби в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07 « Теорія управління; адміністративне

право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олена Вадимівна Шакірова. – Ірпінь, 2004. – 20с.

454. Шапаренко С.О. Відповідальність військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу ОВС за скоєння адміністративних проступків та порядок її реалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Шапаренко Сергій Олександрович. – К., - 2008. – 21 с.
455. Шемчук В.В. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян в сфері адміністративної юрисдикції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Шемчук Віктор Вікторович. – Харків,-2009.– 19с.
456. Шестаков С. В. Адміністративно–правовий статус працівника міліції: дис... канд. юрид. наук / С.В. Шестаков. – Х., 2003. – 205 с.
457. Шопіна Ірина Миколаївна. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України.: автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» /Білоус В. Т.Т, 2012 рік
458. Шость Н. В. Конституція України: права і свободи громадян / Н. В. Шость. – К.: Юринком Інтер, 1998. – 98 с.
459. Шутий М.В. Громадська безпека: регулювання та організація діяльності щодо її охорони: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Шутий Михайло Володимирович. – К., - 2011. – 20с.

460. Шушкевич И. Ч. Взаимодействие с населением – важнейшая задача милиции/полиции / И. Ч. Шушкевич // Закон и право. – 2011. – №7. – С. 42–44
461. Щелкунова М. В. Организационно-правовые основы службы женщин в полициях зарубежных стран. дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.13. / Щелкунова Н.В. – М.: РГБ, 2003.
462. Энциклопедический юридический словарь / под общ. ред. В. М. Лебедева, В. Е. Крутских. – М.: Славия, 1999. – 652 с.
463. Явич Л. С. Сущность права / Л. С. Явич. – Л.: Издательство ЛГУ, 1978. – 286 с.
464. Ямковий В. І. Реалізація права на судовий захист прав і свобод людини в Україні / В. І. Ямковий // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Спецвипуск. – С.84–86.
465. Янків О. Професійний ризик та його вплив на забезпечення особистої безпеки працівників ОВС / О. Янків, Х. Кулицька // Актуальні проблеми управління у сучасний період розвитку державності України / Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. – К., 2008. – С. 280–284.
466. Beyley, D. 2001. Demokratizing the Police Abroad : What to Do and How to Do it Washington. British Delegation to the Czech Republic.1991. 2nd Report. Sep. 1991. London
467. D'Agosti A. Polizia in Mondo Contemporaneo. – R., 1996.
468. FBI Oversight and Authorization Reguest for FV. – 1992. – P. 155.
469. Foom H.Nixon and FBI // New York Times. – 1990. – 20.10.
470. Forza A., Amato C. La Polizia contemporanea. – R., 1995.
471. Grassi A. Principi di Servizi di Stato. – R., 1990.
472. Low B. Police Management. – №.Y., 1985.
473. Mauro S. La Polizia Contemporanea. – R., 1993.

474. Misure disciplinari secondo la Legge № 4015 // *Polizia moderna*. – 1991. – № 5. – P. 32.
475. Nehodchenko O. Humanization of the Police Training in Educational Establishments of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine based on European Standards // 14-th Symposium for Heads of Police Colleges. – Lyon, 2002. – P. 74–378.
476. Patric C. *The Police. Crime and Society*. – L., 1972.
477. Piliygina T.V. The priority ways of tax officers` professional training under the conditions of world integration // *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. – №1. – 2011р. – С.887-894
478. *Polizia Internazionale*. – R., 1995.
479. *Polizia moderna*. – 1988. – №8.
480. Raih R. *Burokratia*. – N.Y., 1980.
481. *Report to the Nation on Crime and Justice*. – Wash., 1993.
482. The “Law Enforcement Officers Safety Act” – A legal Quagram *By Gene King*, MML LEAF Coordinator. – Volume 11. - Issue 4. - Michigan, 2004
483. The Salary in the Police // *Police*. – Vol. XIX. – 1993. – № 11. – P. 21.
484. Weber M. *Economy and Society*. – Berkley, 1978.
485. Wormer K. van. Are Males suited to police work?//*Police studies*, 1981. – № 3(4). – P. 41–44.