

ная практика в этой сфере. Предложены конкретные пути решения указанных проблем.

Ключевые слова: реформирование МВД, административные правонарушения, протокол об административном правонарушении, описание противоправных действий.

Loshyts'kyu M. V., Minka T. P. Pressing questions of improving legislation on registration of materials in cases on administrative offences. The article deals with issues of procedural component in the internal affairs of Ukraine, and also shortcomings in the preparation of reports on administrative offenses, problems of correct description of the problem of illegal actions of individuals. The authors has analyzed enforcement practice in this area. Specific solutions of these problems have been offered.

The incorrect description of the illegal actions of the person, lack of aggravating circumstances of the offense leads to a court decision to close the case in the absence of the individual's actions of components of administrative offense.

According to the authors, solving the problem is possible by amending samples of the protocols on administrative offences contained in the annexes to the orders of the Interior Ministry of Ukraine. The proposed changes will help to properly execute the protocol on administrative offense even people who do not have sufficient experience and skills in this significantly reduce time for its preparation.

Keywords: reform of the Interior Ministry, administrative offenses, protocol on administrative offense, description of unlawful acts.

Надійшла до редакції 06.03.2015

Братель С. Г.

кандидат юридичних наук, доцент
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.95 + 351.74

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СФЕРИ

Розглянуто основні аспекти організації правоохоронної сфери. Проаналізовано сторони діяльності системи органів, які виконують правоохоронну функцію. Наведено приклади організації силових структур в інших країнах.

Ключові слова: правоохоронна сфера; організація; французька, датська, британська правоохоронні системи; реформування.

Постановка проблеми. Правоохоронна сфера охоплює велику кількість системоутворюючих ланок, які представляють органи, покликані здійснювати правоохоронні функції держави. Важливим залишається питання правового регулювання правоохоронної сфери, що визначається особливостями її організації. Важливим сьогодні є розуміння шляхів взаємодії та координації цих органів і методів контролю з боку держави за їх діяльністю.

Правоохоронна сфера охоплює правоохоронну діяльність, правоохоронні органи, відповідні правовідносини, принципи та взаємозв'язок між ними. Правоохоронний орган – це юрисдикційний орган, уповноважений державою виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони

права, охорони правопорядку, розслідування або запобігання порушень права, відновлення порушеного права, захист національної безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності. Суб'єкти правоохоронної сфери вступають у правоохоронні відносини, здійснюють правоохоронну діяльність, спрямовану на досягнення мети правоохоронної системи. Правоохоронні відносини, таким чином, є самостійним елементом правоохоронної системи, специфіка яких полягає в тому, що вони спрямовані на охорону всіх видів суспільних відносин та на відновлення або захист порушеного законного права.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питанням організації правоохоронних органів займалися І.В. Бондаренко, В.М. Дубінчак, В.М. Зінченко, В.М. Кардаш, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, А.М. Кучук, М.В. Лошицький, І.О. Луговий, В.І. Олефір, Т.О. Проценко, І.В. Солов'євич, В.В. Черней та ін.

Виклад основного матеріалу. Виходячи із положень Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», можна стверджувати, що правоохоронними органами є не лише державні органи. Відповідно до зазначеного Закону, до таких органів відносять органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони та інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [1, с. 50].

Під визначенням «інші органи, як здійснюють правозастосовні та правоохоронні функції» можна розуміти також недержавні громадські організації та об'єднання. Тому сьогодні це законодавче визначення є застарілим і потребує зміни та вдосконалення. Підтвердженням цього є можливість створення інституту детективів, що поєднують у собі функції слідчих і оперативних співробітників.

У свою чергу, потрібно врахувати положення ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», де сказано, що правоохоронними органами є підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність: у Міністерстві внутрішніх справ України – кримінальна, транспортна та спеціальна міліція, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, підрозділи внутрішньої безпеки, судова міліція; у Службі безпеки України – контррозвідка, військова контррозвідка, захист національної державності, спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, оперативно-технічні, внутрішньої безпеки, оперативного документування, боротьби з тероризмом і захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів; у Службі зовнішньої розвідки України – агентурна розвідка, оперативно-технічні, власної безпеки; у Державній прикордонній службі України – розвідувальний орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону (агентурної розвідки, оперативно-технічний, власної

безпеки), оперативно-розшукові підрозділи відповідно спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону та його територіальних органів, підрозділи з охорони державного кордону органів охорони державного кордону та Морської охорони, забезпечення внутрішньої безпеки, забезпечення власної безпеки, оперативного документування та оперативно-технічні; в управлінні державної охорони – підрозділи оперативного забезпечення охорони виключно з метою забезпечення безпеки осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона; в органах доходів і зборів – оперативні підрозділи податкової міліції та підрозділи, які ведуть боротьбу з контрабандою; органи й установи виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної пенітенціарної служби України; у розвідувальному органі Міністерства оборони України – оперативні, оперативно-технічні, власної безпеки; у Національному антикорупційному бюро України – детективи, оперативно-технічні, внутрішнього контролю [2].

Для всіх зазначених правоохоронних органів характерні специфічні ознаки, які відрізняють їх від інших державних органів і недержавних правоохоронних структур. Ці ознаки і визначають особливості організації діяльності правоохоронної сфери, вони дозволяють чітко визначити місце правоохоронних органів серед інших правоохоронних організацій стосовно компетенції та відповідальності за вирішення поставлених перед ними завдань для недопущення змішування компетенцій між ними.

У країнах Європи існує інша градація органів, які входять до складу правоохоронної сфери. Якщо в Україні система цих органів презентує виконавчу гілку влади та фінансується з єдиного центру – Державного бюджету України, то за кордоном розподіл сучасних правоохоронних органів відбувається на центральному і місцевому рівні. У свою чергу, центральні правоохоронні органи мають військовий та цивільний характер. Перші створюються як озброєні підрозділи для підтримки внутрішнього порядку, другі – як органи місцевої адміністрації. В Україні також намагалися піти цим шляхом, навіть було запущено пілотний проект муніципальної поліції у Вінницькій, Житомирській та інших областях, але, на жаль, з інтенсивним розвитком реформування ця спроба не знайшла належної підтримки.

Особливість правоохоронної діяльності полягає у тому, що суд займається тільки здійсненням правосуддя, водночас, органи внутрішніх справ виконують не тільки ті функції, які в інших країнах здебільшого виконує поліція, але й низку інших.

Наступним критерієм є конституційність, етичність і системність діяльності правоохоронної сфери, які можна охарактеризувати як відповідність роботи правоохоронного органу тим положенням, що закріплені в Конституції України, а також законність процедури заснування правоохоронного органу.

Радою Європи в 2001 році було прийнято Європейський кодекс поліцейської етики. Згідно з цим Кодексом, головними цілями поліції в демократичному суспільстві, регульованому принципом верховенства права, є захист і

дотримання основних прав і свобод людини в тому вигляді, в якому вони закріплені, зокрема, у практиці Європейського суду з прав людини [3].

Також у правоохоронній сфері реалізується державно-владний характер виконання покладених на них обов'язків. Державно-владний характер правоохоронних органів полягає в тому, що вони є частиною механізму держави та наділені компетенцією розгляду різних юридичних справ, а також правом здійснення нагляду за дотриманням вимог, що містяться в нормативно-правових актах, у забезпеченні й захисті цих вимог від порушення шляхом застосування заходів виховання, переконання, роз'яснення, а в разі необхідності – і державного примусу. У свою чергу, правоохоронні органи не повинні брати на себе виконання тих охоронних функцій, які мають приватний характер та не пов'язані з реалізацією публічних інтересів [4].

Наступною особливістю організації діяльності правоохоронної сфери є регламентованість нормами законодавства. Вона передбачає необхідність дотримання при застосуванні правоохоронними органами заходів державного примусу до порушників правопорядку та під час інших законних обмежень, передбачених для попередження злочинів. Водночас примусовий характер діяльності правоохоронних органів не може й не повинен витіснити їх соціальне призначення. У країнах західної демократії поліція давно входить не лише до правової, але й до соціальної системи і виконує значний обсяг функцій як кримінального, так і некримінального характеру, пов'язаних з обслуговуванням населення.

Правоохоронні органи за своєю природою є воєнізованими і озброєними, а це передбачає особливий порядок проходження служби, призначення та звільнення, особливий порядок службових відносин, побудований на принципі субординації. Озброєність цих органів передбачає можливість використання ними під час виконання службових обов'язків вогнепальної зброї та спеціальних засобів, тому ці органи часом називають «силовими структурами» [7].

Правоохоронні органи здійснюють боротьбу зі злочинністю і мають однакову юридичну природу та єдині основоположні функції та відповідні ознаки. Вони входять до системи органів виконавчої влади і, таким чином, відрізняються від суду і прокуратури, реалізують у більшому чи меншому обсязі одну або кілька головних правоохоронних функцій, спрямованих на боротьбу з правопорушеннями. Ця діяльність здійснюється шляхом передбачених законом форм: у вигляді оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, виконання судових рішень у кримінальних провадженнях і справах про адміністративні правопорушення, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, охорони основ конституційного ладу і громадської безпеки [6, с. 52].

Зазвичай розрізняють три базові моделі правоохоронних органів, які умовно можна назвати французькою, датською та британською [5].

Французька правоохоронна система є централізованою та ієрархічною. Вона не має правоохоронних органів, створених місцевими громадами. Натомість у такій системі одночасно існують дві централізовані правоохоронні

підсистеми – цивільна та воєнізована. Перші прийнято називати поліцією, воєнізовані – жандармерією (Австрія і Франція, а також Греція, Бельгія, Люксембург і Нідерланди до реформи), карабінерами в Італії або гвардією в Португалії. Організаційна структура, функції та повноваження цивільної та воєнізованої поліції у французькій моделі майже не відрізняються. Схожа система існує в Австрії, Італії і Португалії. У французькій моделі система назв по-своєму унікальна: цивільні правоохоронні органи центрального підпорядкування називають цивільною гвардією, а воєнізовані формування – цивільною поліцією [8].

У датській системі існують централізовані поліцейські органи, які є уніфікованими. Спеціалізовані органи тут виконують інші функції. В Західній Європі датська система, окрім самої Данії, впроваджена у Греції, Ірландії, Фінляндії та Швеції.

У свою чергу, британська правоохоронна система є децентралізованою. Її основною характеристикою є те, що там не існує ієрархії підпорядкування. У Великій Британії центральних правоохоронних формувань немає взагалі – на вищому рівні державного управління діють тільки координаційні структури.

У США існує велика кількість спеціалізованих федеральних правоохоронних органів, одночасно розвиненою є система муніципальної поліції, на яку припадає основна кількість поліцейських. Правоохоронна система США вважається найбільш децентралізованою у світі. В ній існують федеральні правоохоронні органи, правоохоронні органи штатів, великих міст, округів, місцевих громад, окремих територій. Всі вони є автономними, мають різну юрисдикцію, джерела фінансування, процедури адміністративного й оперативного підпорядкування. Федеральні органи мають різне підпорядкування, оперативне забезпечення, в місцевих громадах та територіях функціонують офіси шерифів, правоохоронці, що обслуговують суди та пенітенціарну систему, називаються маршалами та констеблями [9, с. 67].

Сьогодні особливості організації правоохоронної сфери можуть змінитися у зв'язку з її реформуванням. Існують різні варіації удосконалення правоохоронної сфери, проте сьогодні головними завданнями є реформування системи кримінальної юстиції, стосовно діяльності правоохоронних органів; розмежування оперативно-розшукової діяльності поза рамками кримінальних проваджень та у межах кримінальних проваджень – гласних і негласних слідчих (розшукових) дій; формування нової системи МВС України.

Зокрема, МВС України повинно стати цивільним органом, що формує політику у сферах: протидії злочинності та забезпечення громадського порядку; комплексного управління державним кордоном; громадянства та міграції; цивільного захисту, пожежної безпеки та протидії надзвичайним ситуаціям. Необхідно забезпечити інституційну спроможність МВС щодо формування політики у зазначених сферах шляхом створення профільних департаментів.

Доцільним вважаємо створення Національної поліції з такою структурою: поліція громадської безпеки (єдина патрульна служба та служба дільничних інспекторів), кримінальна поліція (оперативно-слідчі органи), підрозді-

ли поліції спеціального призначення та судова поліція.

Не менш важливу роль повинна відігравати система атестації поліцейських з урахуванням міжнародного досвіду. Сьогодні ми бачимо, як на практиці втілюється програма трирівневої системи підготовки поліцейських: кількомісячна загальна базова підготовка для комплектування початкових посад; спеціалізована підготовка для комплектування посад середнього керівного складу та спеціалізованих посад кримінальної міліції на базі вищої освіти рівня бакалавр; підготовка магістрів Академією поліції для комплектування посад вищого складу. У складі МВС України на правах центральних органів виконавчої влади передбачена діяльність Державної прикордонної служби, Державного бюро розслідувань, Державної міграційної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій. Також прогнозується створення на базі Військової служби правопорядку у Збройних Силах Військової поліції, визначивши пріоритетними напрямками її діяльності попередження, виявлення, розкриття кримінальних правопорушень, та надати їй право здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень проти встановленого порядку несення військової служби, а в умовах воєнного стану – всіх кримінальних правопорушень, скоєних військовослужбовцями, а також всіх злочинів, скоєних військовослужбовцями безпосередньо у зоні ведення бойових дій.

Поступово в Україні може сформуватися французька модель, оскільки реформування передбачає створення муніципальної поліції, яка фінансуватиметься з місцевого бюджету.

Висновок. Основною метою аналізу особливостей організації правоохоронної сфери є можливість розробити нові шляхи удосконалення законодавства в контексті реформування поліції з метою створення цивільного відомства в рамках МВС України, що впроваджуватиме принципи належного управління.

Правоохоронна сфера сьогодні складається з низки органів, які, певною мірою у зв'язку зі зміною суспільно-політичних пріоритетів у країні, не виправдовують назви органів, що виконують правоохоронні функції, тому важливо розробити правильний підхід до організації діяльності цієї системи зі зміною ключових позицій, які з часом змінилися.

У правоохоронній сфері України існують спільні риси функціонування правоохоронних органів, до яких відносять розгалуженість структурних підрозділів, наявність різних міністерств і відомств, незалежність їх одна від одної; професійна спрямованість освітньої підготовки молодих спеціалістів у профільних вищих навчальних закладах; неупередженість та незалежність у взаємодії з іншими органами влади, аполітичність; єдине державне фінансування з Державного бюджету України; функціональна спрямованість правоохоронних органів на захист прав і свобод громадян; активна діяльність громадських добровільних об'єднань, спрямована на підтримку і допомогу правоохоронних органів.

Бібліографічні посилання

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 р. // ВВР України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
2. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
3. Пікуля Т. О. Концептуальні моделі організаційно-правової побудови та розвитку системи міліції України у третьому тисячолітті / Т. О. Пікуля // Науковий вісник Дніпропетр. юрид. ін-ту МВС України. – 2001. – № 1 (4). – С. 313–320.
4. Городовенко В. В. Судові правоохоронні органи України : навч. посібник / В. В. Городовенко, О. Л. Макаренков. – Запоріжжя : ЗНУ, 2014.
5. *Turman Bill, Turman, Alison. Policing in Europe: Uniform in Diversity* / Exeter, England Intellect Books, 1999. – 107 p.
6. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А. В. Губанов. – М., 1999.
7. Горінецький І. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І. І. Горінецький. – К., 2005.
8. Коломойцев С. С. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи / С. С. Коломойцев, Є. Ю. Соболев // Форум права. – 2012. – № 31 (2). – С. 461–466.
9. Судові та правоохоронні органи України : навч.-метод. посібник / уклад. К. О. Кіндіров. – Луганськ, 2008.
10. Бараннік Р. В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посібник / Р. В. Бараннік. – К., 2008.

Братель С. Г. Особенности организации правоохранительной сферы. Рассмотрены основные аспекты организации правоохранительной сферы. Проанализированы стороны деятельности системы органов, которые выполняют правоохранительную функцию. Приведены примеры организации силовых структур в других странах.

Ключевые слова: правоохранительная сфера; организация; французская, датская, британская правоохранительные системы; реформирование.

Bratel' S. G. Particularities of organization of law enforcement area. In the article the basic aspects of law enforcement are studied. The main sides of systems that perform law enforcement functions are analysed. The examples of security structure in other countries are demonstrated.

There is the analysis of the existing in international practice basic models of law enforcement agencies: French, Danish and British. According to the author, gradually in Ukraine can form the French model, because the reform involves the creation of municipal police, which will be financed from the local budget.

According to the author, the Interior Ministry of Ukraine should become a civilian body which forms the policy in such areas: combating crime and public order maintenance; integrated state border management; citizenship and migration; civil protection, fire safety and combating disasters. It is considered appropriate for the National Police with the structure: public safety police (the only patrol service and district inspectors), criminal police (operational-investigative bodies), special task police units and judicial police.

Keywords: law enforcement; organization; French, Danish, British law enforcement systems; reform.

Надійшла до редакції 19.03.2015