

15. Щодо окремих питань стосовно контролю за додержанням податкового законодавства платниками податків – юридичними особами. Лист ДПС України від 6.7.2009 № 14082/7/23-4017/354.

16. Про Національну поліцію. Верховна Рада України; Закон від 02.07.2015 № 580-VIII // Урядовий кур'єр від 12.08.2015 № 146

17. Про очищення влади. Верховна Рада України. Закон від 16.09.2014 № 1682-VII // Голос України від 15.10.2014 № 198.

18. Петро Цигикал: понад 6 тисяч прикордонників притягнули до відповідальності за різні порушення у 2017 році. Міністерство внутрішніх справ України. 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mvs.gov.ua/ru/news/9923_Petro_Cigikal_Ponad_6_tisyach_prikordonnikiv_prityagnuli_do_vidpovidalnosti_za_rizni_porushennya_u_2017_roci_FOTO.htm.

УДК 342.9

ДОВГУНЬ С.З.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІ ІСТОРІОГРАФІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Автором розглянуто тенденції у дослідженні адміністративно-правових засад діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України. Охарактеризовано останні та основні наукові праці з адміністративного права у досліджуваній сфері, які умовно згруповані за їх вираженням загальнотеоретичним, практичним та прикладним характером. Характеристика загальнотеоретичної групи дає підстави стверджувати, що їй притаманне більш загальне, філософське, історичне, соціально-правове дослідження з орієнтацією на подальший розвиток теорії адміністративно-правової діяльності органу досудового розслідування або формування категоріального апарату, філософських чи методологічних засад тощо. Практичну групу наукових праць відрізняє емпіричний акцент, який має підхід, зорієнтований на дослідження сучасної генези, стану та динаміки практики, які зумовлені потребами реформи, удосконаленням національного законодавства тощо. Прикладну групу праць об'єднують не основні функції діяльності органу досудового розслідування та компаративістський підхід.

Перспективними є дослідження теоретико-правових та організаційних засад використання в адміністративному праві знань менеджменту, кримінального процесу, криміналістики та оперативно-розшукової діяльності.

Ключові слова: історіографія, закономірності, засади, реформа, органи досудового розслідування, поліція.

Автором рассмотрены тенденции в исследовании административно-правовых основ деятельности органов досудебного расследования Национальной полиции Украины. Значительное внимание уделено последним научным исследованиям. Акцентировано внимание на том, что сейчас органы предварительного расследования действуют в условиях оккупации и агрессии, влияние которых на них не изучено. Охарактеризованы ключевые научные работы по административному праву в исследуемой сфере, которые условно сгруппированы согласно их выраженным общетеоретическим, практическим и прикладным чертам. Характеристика общетеоретической группы дает основания утверждать, что ей присуще больше общее, философское, историческое, социально-правовое исследование с ориентацией на дальнейшее развитие теории административно-правовой деятельности органа досудебного расследования или формирования категориального аппарата, философи-

ских или методологических основ и тому подобное. Практическую группу научных работ отличает эмпирический акцент, который ориентирован на исследование современного состояния и динамики практики, обусловленные потребностями реформы, совершенствованием национального законодательства и тому подобное. Прикладную группу работ объединяют не основные функции деятельности органа досудебного расследования и компаративистский подход.

Ключевые слова: историография, закономерности, принципы, реформа, органы предварительного расследования, полиция.

The author examines the trends in the study of the administrative and legal framework for the activities of the pre-trial investigation bodies of the National Police of Ukraine. Considerable attention is paid to the latest scientific research. Attention is focused on the fact that now the bodies of preliminary investigation operate under the conditions of occupation and aggression, whose influence on them has not been studied. Key scientific works on administrative law in the field under investigation are characterized, which are conditionally grouped according to their expressed general theoretical, practical and applied features. The characteristic of the general theoretical group gives grounds to assert that it is inherent in a more general, philosophical, historical, social and legal study with an orientation toward further development of the theory of the administrative and legal activities of the body of pre-trial investigation or the formation of a categorical apparatus, philosophical or methodological foundations, and the like. A practical group of scientific works is distinguished by an empirical emphasis, which is focused on the study of the current state and dynamics of practice, conditioned by the needs of reform, the improvement of national legislation, and the like. The applied group of works is united not by the main functions of the pre-trial investigation body and the comparative approach.

Key words: historiography, patterns, principles, reform, bodies of preliminary investigation, police, investigator.

Вступ. В одній із сучасних наукових розвідок фундаментального характеру М.О. Гореловим влучно охарактеризовано актуальність історіографії організаційно-правових основ діяльності органів досудебного розслідування (далі – ОДР) ОВС України. Зокрема, зазначено, що «розроблення цих питань протягом тривалого часу, як правило, мало або процесуальний характер (коли основний наголос робився на процесуальній стороні діяльності слідчих підрозділів), або велось тільки у криміналістичному аспекті, стосовно характеристики окремих прийомів і засобів збирання і дослідження доказів, розслідування окремих груп злочинів тощо. Під час дослідження діяльності слідчих підрозділів ОВС набагато більше уваги приділялось можливостям і значенню проведення конкретних слідчих дій, їх оцінці, а про організацію та особливості управління слідчими підрозділами мова здебільшого не йшла» [1, с. 3–4]. Аналогічним чином це стосується й адміністративно-правових засад діяльності ОДР поліції, які в умовах реформи, окупації та агресії набули актуальності.

Дійсно, лише під кінець 90-х рр. ХХ ст. – на початку ХХІ ст. проведені ґрунтовні наукові дослідження з організації та управління ОДР. До цього дискусії перебували у площині кримінальної процесуальної науки.

Із наведеного очевидно, що не лише дослідження з проблем організації та управління слідчими підрозділами, а й їх адміністративно-правових засад діяльності вивчені далеко не повністю. Тому з урахуванням проблем практики, детермінованих реформою правоохоронних органів, постала природною потреба удосконалення їх діяльності.

Постановка завдання. Метою статті є визначення основних закономірностей нагромадження знань і розвитку української історично-правової думки щодо адміністративно-правових засад діяльності ОДР поліції.

Сучасний фундамент адміністративно-правових засад діяльності ОДР поліції не можливий без відповідних праць більш загального характеру, які в основному стосувались діяльності предтечі ОДР поліції. В їх коло увійшли праці таких вчених, як О.М. Бандурка, О.Ю. Дрозд, М.В. Лошицький, С.В. Петков, А.О. Селіванов, О.С. Юнінта тощо. Попри такий науковий інтерес, не досліджено історіографію в адміністративному праві за теперішніх умов, що зумовлює наш дослідницький інтерес.

Результати дослідження. Нині вчені адміністративісти та поліцієсти досліджують окремі загальнотеоретичні, практичні та прикладні питання, які пов'язані з адміністративно-правовими засадами діяльності ОДР поліції. Тому заради зручності розгляду умовно згрупуємо їх праці та розглянемо у хронологічному порядку напрям.

1. Загальнотеоретичний напрям. У 2001 р. В.Ю. Щербатих, будучи послідовником ідеї В.О. Шамрая про створення військової поліції України, вперше комплексно розроблено низку організаційно-правових основ її створення та діяльності, зокрема слідчих підрозділів [2]. Дослідником обґрунтовані принципи організаційно-територіальної розбудови, організаційно-штатної побудови, компетенції органів управління тощо.

Проте, по праву, одним із перших вчених, яким за пострадянського періоду розвитку адміністративно-правової науки, проведено комплексні наукові розвідки засад діяльності ОДР як цілісного адміністративно-правового явища, була А.Г. Каткова (2003) [3]. Наукова новизна одержаних результатів полягала в тому, що процесуальна та управлінська діяльність слідчих підрозділів, зокрема ОВС України, розглянуті як пов'язані ланки однієї системи, де існують характерні функції та методи управління, в основу яких покладені відповідні правові підвалини. Зв'язок цих ланок зумовлює одночасну реалізацію не лише конституційних принципів (верховенства права, державної мови тощо), але й принципів управління (демократичного централізму, єдиноначальності тощо) із кримінально-процесуальними принципами (процесуальної самостійності, підслідності тощо). З огляду на це, авторкою визначено місце слідчих ОВС поза адміністративним підпорядкуванням керівника ОВС; сформульовані пропозиції з організації роботи державною мовою тощо. Врешті-решт дослідник відстоює об'єктивну необхідність функціонування слідчого апарату в кількох органах державної влади або в структурі МВС, СБУ, податкової і військової міліції та є прибічником прийняття єдиного законодавчого акта.

2004 та 2006 рр. відзначилися появою комплексних досліджень двох порівняно вузьких напрямів, пов'язаних із розробленням організаційно-правових основ діяльності ОДР. Так, І.М. Шопіною у дослідженні «Правові та організаційні засади підвищення ефективності професійної діяльності слідчих органів внутрішніх справ України» удосконалено систему принципів професійної діяльності слідчого (2004) [4]. О.В. Тамразовою (Гамаль) проведено наукову розвідку організаційно-правового забезпечення вдосконалення наукової організації праці слідчих ОВС України, завдяки чому вперше запропоновано принципи наукової організації праці слідчих доповнити принципом екологічності (2006) [5, с. 7].

2008 р. приніс також дві наукові праці, одна з яких вирізняється масштабністю та фундаментальністю. Зокрема, М.О. Гореловим [6] комплексно досліджено організаційно-правові основи діяльності слідчих підрозділів ОВС та удосконалено їх. Ним, на відміну від А.Г. Каткової, вперше запроваджено принципи спеціалізації та взаємозамінності слідчих, залежно від управлінського рівня слідчого підрозділу та його організаційно-штатної структури. Але, як і А.Г. Каткова, автор бачив необхідність закріплення принципів діяльності в окремому профільному законі. Ним доповнено її у частині переліку організаційних та правових принципів, а також – О.В. Тамразову щодо принципів наукової організації праці слідчих. Серед принципів наукової організації праці виокремлено: науковість, плановість, системність, безперервність, нормативність і економічність.

Інша наукова робота стосувалась організаційно-правових засад роботи з персоналом органів досудового слідства МВС України, в якій К.С. Ізбаш [7] розглянуто принципи як складники кадрової політики чи механізму управління персоналом в органах слідства МВС України.

Наступного року М.М. Алексейчук присвячено частину свого дослідження адміністративно-правовому статусу слідчих підрозділів на рівні міського районного ОВС, де організація їх діяльності розглядається на основі принципів поточного та перспективного планування, поєднання єдиноначальності та колегіальності, персональної відповідальності кожного працівника за стан справ на дорученій ділянці [8].

2012 р. Б.Д. Яровим у дисертації проаналізовано адміністративно-правове регулювання управління слідством в ОВС України, серед яких бачив слідчі апарати служби безпеки, ОВС та прокуратури. На підставі аналізу ним удосконалено визначення організаційних засад державного управління у сфері розслідування злочинів, через що сформульовано власну модель управління, яка, подібно до А.Г. Каткової, передбачає виведення слідчих апаратів ОВС із підпорядкування органів дізнання, поліпшення співпраці між ними [9].

Д.М. Афанасіаді досліджено питання адміністративно-правових засад взаємодії у частині правоохоронних та інших органів під час розслідування злочинів міжнародного характеру, серед

яких певну увагу приділено ОДР (2012) [10]. Зокрема, ним для всіх суб'єктів сформульовано поняття принципів взаємодії під час розслідування злочинів міжнародного характеру.

У 2014 р. А.В. Шарнін присвятив наукову статтю принципам діяльності ОДР МВС України, в якій на підставі аналізу наукових підходів до трактування терміну «принципи» запропоновано визначення принципів діяльності ОДР МВС України, наведено їх види та зміст [11]. Ним запропоновано ряд принципів, а саме: рівності перед законом і судом; пріоритету прав і свобод людини та громадянина; поваги до людської гідності; невторчання в приватне життя; служіння людині й громадянину; забезпечення права на захист; публічності; забезпечення права на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності; диспозитивності тощо.

В.Р. Остропілець у монографії дослідив адміністративно-правове забезпечення взаємодії ОДР МВС України з іншими правоохоронними органами (2015) [12]. Ним зроблено значний внесок у формування понятійно-категоріального апарату на прикладі організації системи ОДР МВС України, зокрема сформульовано власне бачення принципів взаємодії.

І.І. Кагляк продовжено дослідження адміністративно-правових засад діяльності ОДР, але щодо організаційно-методичних підрозділів ОДР ОВС України, яким акцентовано на принципах їх інформаційного забезпечення (2015) [13].

2016 р. характеризується поживленням наукового інтересу до ОДР, що зумовлено соціальними процесами у суспільстві, які пов'язані із правоохоронною реформою. Так, В.Р. Остропілець [14] продовжив дискусію про принципи взаємодії органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами, А.В. Шарнін [15] визначив мету, завдання та класифікацію організації діяльності ОДР МВС України за сучасних умов, В.М. Галушко [16] приділив увагу формуванню категоріальному апарату та визначив поняття «адміністративно-правове забезпечення діяльності слідчого» тощо.

Отже, характеристика першої групи дає підстави стверджувати, що наведеним працям з адміністративного права притаманне більше філософське, навіть загальнотеоретичне, історичне, соціально-правове дослідження з орієнтацією на подальший розвиток теорії адміністративно-правової діяльності або формування категоріального апарату, філософських чи методологічних засад тощо.

2. Емпіричний або практичний напрям. На відміну від своїх колег, О. Петриченко 2002 р. досліджено більш емпіричну складову частину діяльності ОДР, акцентовано на проблемах практики. Він у своїй праці вказує, що серед слідчих підрозділів різних правоохоронних органів (навіть одного правоохоронного органу) не існує чіткої взаємодії, допомоги та узгодженості в діяльності. Причина таких явищ – невдале визначення підслідності кримінальних справ, переваження слідчих, боротьба за статистичні показники, роздвібнення слідчих підрозділів між відомствами [17]. Як бачимо, наведене ним із протилежного або негативного боку ідентифікує суспільну користь від реалізації тодішніх принципів діяльності ОДР, що породжує, наприклад, правовий нігілізм.

У 2016 р. Р.М. Яковлевим [18] досліджено практику адміністративно-правового забезпечення якості кадрового складу ОДР. Він дійшов висновку про перспективи удосконалення національного адміністративно-правового законодавства, яке регулює діяльність ОДР, за рахунок раціонального скорочення керівного складу, регламентації адміністративно-правових засад стимулювання слідчих та оптимізації системи їх професійної підготовки.

Як бачимо, другу групу наукових праць вирізняє виражений емпіричний напрям, який має підхід, зорієнтований на дослідження сучасної генези, стану та динаміки практики, які зумовлені потребами реформи, удосконаленням національного законодавства тощо.

3. Прикладний напрям. Відзначимо прикладний характер праць С.О. Кузніченка (2000–2001, щодо управління ОВС в особливих умовах) [19], О.І. Леженіної (2003–2004, засади участі ОВС у міжнародній правоохоронній діяльності) [20], Р.Ф. Баранецького (2014–2015, інститут цивільного контролю за СБУ) [21] тощо. Наведемо також здобутки порівняльно-правового характеру З.С. Галавана (2012 р., система органів досудового слідства Великої Британії, Італії, Німеччини та Франції) [22], В.І. Цимбалюка (2014 р., здійснення досудового розслідування корупційних злочинів у Республіці Грузія) [23] тощо.

Названі нами останні праці в третю групу об'єднує окремий вид не основної функціональної діяльності та компаративістський підхід.

Звісно, що це не вичерпний перелік наукових здобутків, який в повному обсязі не навести, з огляду на обсяг вимог до статті, ряд їх ще знаходиться в процесі затвердження тем дисертаційних досліджень, але певним чином характеризує досліджуване питання.

Висновки. Таким чином, в історіографії адміністративно-правових засад діяльності ОДР поліції вищерозглянуті праці умовно можна звести до трьох груп-напрямів, в основу чого покласти характер досліджень: загальнотеоретичний, емпіричний та прикладний; практична основа більшості досліджень – це досвід діяльності слідчих ОВС або поліції; традиційно сформувались напрями у Дніпропетровській, Київській та Харківській науково-правових школах; не досліджено засади діяльності ОДР за умов окупації, гібридної війни та антитерористичної операції. Перспективними є дослідження теоретико-правових та організаційних засад використання в адміністративному праві знань менеджменту, кримінального процесу, криміналістики та оперативно-розшукової діяльності як таких, де наукові дискусії з діяльності ОДР розпочались раніше.

Список використаних джерел:

1. Горелов М.О. Організаційно-правові основи діяльності слідчих підрозділів ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.О. Горелов ; Нац. аграр. ун-т. - К., 2008. – 198 с.
2. Щербатих В.Ю. Організаційно-правові основи створення та діяльності військової міліції (поліції) України : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.Ю. Щербатих ; Акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2001. – 20 с.
3. Каткова А.Г. Правові та організаційні аспекти управління слідчими підрозділами органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.Г. Каткова ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 19 с.
4. Шопіна І.М. Правові та організаційні засади підвищення ефективності професійної діяльності слідчих органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.М. Шопіна ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 20 с.
5. Тамразова О.В. Організаційно-правове забезпечення вдосконалення наукової організації праці слідчих органів внутрішніх справ України : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.В. Тамразова ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2006. – 234 с.
6. Горелов М.О. Організаційно-правові основи діяльності слідчих підрозділів ОВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.О. Горелов ; Нац. аграр. ун-т. – К., 2008. – 20 с.
7. Ізбаш К.С. Організаційно-правові засади роботи з персоналом органів досудового слідства МВС України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К.С. Ізбаш ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2008. – 190 с.
8. Алексійчук М.М. Адміністративно-правовий статусміського, районного органу внутрішніх справ : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М.М. Алексійчук ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 20 с.
9. Яровий Б.Д.Адміністративно-правове регулювання діяльності слідчих підрозділів в органах внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Б.Д. Яровий ; Акад. праці і соц. відносин Федер. профспілок України. – К., 2012. – 19 с.
10. Афанасіаді Д.М. Адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних та інших органів при розслідуванні злочинів міжнародного характеру : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д.М. Афанасіаді ; Міжнар. ун-т бізнесу і права. – Херсон, 2012. – 20 с.
11. Шарнін А.В. Принципи діяльності органів досудового розслідування МВС України // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Право». – № 2. – 2014. – С. 361–366.
12. Остропілець В.Р. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України з іншими правоохоронними органами. [Монографія] / В.Р. Остропілець ; За ред. Ключова О.М. – Х.: Харьков юридический, 2015. – 196 с.
13. Кагляк І.І. Адміністративно-правові засади діяльності організаційно-методичних підрозділів органів досудового розслідування ОВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.І. Кагляк ; Держ. НДІ МВС України. – Київ, 2015. – 21 с.
14. Остропілець В.Р. Принципи взаємодії органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами / В.Р. Остропілець // Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. – № 2 (11). – С. 104–107.
15. Шарнін А.В. Мета, завдання та класифікація організації діяльності органів досудового розслідування МВС України / А.В. Шарнін // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – № 3. – Т. 2. – С. 141–144.
16. Галуцько В.М. Окремі аспекти поняття «Адміністративно-правове забезпечення діяльності слідчого / В.М. Галуцько // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. – № 5. – С. 157–159.

17. Петриненко О. Проблеми реформування законодавства щодо системи органів досудового слідства в Україні / О. Петриненко // Юстиніан. – 2002. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=587>.

18. Яковлев Р.М. Адміністративно-правові аспекти забезпечення якості кадрового складу органів досудового розслідування / Р.М. Яковлев // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – № 1. – Т. 3. – С. 119–122.

19. Кузніченко С.О. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру (організаційно-правові питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.О. Кузніченко ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2001. – 20 с.

20. Леженіна О.І. Організаційно-правові засади участі органів внутрішніх справ України у міжнародній правоохоронній діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.І. Леженіна ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 20 с.

21. Баранецкий Р.Ф. Демократичний цивільний контроль як різновид контролю за діяльністю Служби безпеки України / Р.Ф. Баранецкий // Митна справа. – 2014. – Спец. вип. – С. 208–212.

22. Галаван З.С. Функціонування системи досудового слідства у державах – членах Європейського Союзу / З.С. Галаван // Публічне право. – 2012. – № 3(7). – С. 218–225.

23. Цимбалюк В.М. Функція досудового слідства в повноваженнях державного бюро розслідувань та національного антикорупційного бюро / В.М. Цимбалюк // Право і безпека. – 2014. – № (54). – С. 160–164.

УДК 342.9

ЗАВАДЯК О.П.

СТРУКТУРА МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена визначенню поняття та особливостей механізму адміністративно-правового забезпечення законності та дисципліни в органах виконавчої влади. Проведено аналіз різних наукових підходів до розуміння поняття та сутності правового та адміністративно-правового механізмів; сформульоване визначення відповідного поняття; виділені основні структурні елементи механізму адміністративно-правового забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади.

Ключові слова: виконавча влада, адміністративно-правовий механізм, законність, дисципліна, структура.

Статья посвящена определению понятия и особенностей механизма административно-правового обеспечения законности и дисциплины в органах исполнительной власти. Проведен анализ различных научных подходов к пониманию понятия и сущности правового и административно-правового механизмов; сформулировано определение соответствующего понятия; выделены основные структурные элементы механизма административно-правового обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти.

Ключевые слова: исполнительная власть, административно-правовой механизм, законность, дисциплина, структура.