

УДК 342.9

## ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

## PERSPECTIVES OF SYSTEM DEVELOPMENT AND ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES

**Соколенко О.Л.,**

*доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри адміністративного та кримінального права  
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

Наукова стаття присвячена дослідженню перспектив розвитку системи правоохоронних органів, захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України. Розглядається захист прав громадян у діяльності правоохоронних органів України.

**Ключові слова:** система правоохоронних органів, права громадян, адміністративно-правовий захист, діяльність правоохоронних органів, реформування правоохоронних органів.

Научная статья посвящена исследованию перспектив развития системы правоохранительных органов, защите прав граждан в деятельности правоохранительных органов Украины. Рассматривается защита прав граждан в деятельности правоохранительных органов Украины.

**Ключевые слова:** система правоохранительных органов, права граждан, административно-правовая защита, деятельность правоохранительных органов, реформирование правоохранительных органов.

Scientific article investigates the prospects of development of law enforcement, protection of citizens rights in law enforcement Ukraine. We consider the protection of human rights in law enforcement Ukraine.

**Key words:** system of law enforcement, civil rights, administrative and legal protection, law enforcement activities, reformation of law enforcement authorities.

**Постановка проблеми.** Правоохоронні органи є важливою складовою державного механізму, що уповноважуються державою на постійне й фахове здійснення охорони та захисту основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а також законності та правопорядку, забезпечення чого є одним із ключових факторів розбудови в Україні демократичної соціальної правової держави й функціонування громадянського суспільства. Разом із тим існуючий стан правоохоронної організації через низку проблем теоретико-методологічного й нормативно-правового характеру наразі характеризується ситуативністю формування правоохоронних органів, неузгодженістю й непослідовністю їхньої діяльності, відсутністю комплексного бачення системи правоохоронних органів й перспектив її розвитку. Усе це вимагає трансформації організації та діяльності правоохоронних органів у напрямку побудови цілісної структурованої системи, поглибленої інтеграції у правоохоронну

діяльність принципів верховенства права, конституційної законності й додержання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, вироблення єдиної державної політики у правоохоронній сфері.

**Метою** даної статті є визначення напрямків правоохоронної діяльності та перспектив її розвитку у напрямку побудови цілісної структурованої системи правоохоронних органів України. Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань: охарактеризувати напрямки діяльності правоохоронних органів щодо реалізації прав громадян; визначити особливості нормативно-правових засад, напрямків правоохоронної діяльності та перспектив її розвитку.

Зазначимо, що проблематика реформування правоохоронних органів раніше вже розглядалась такими вченими, як І. В. Бондаренко, В. В. Долежан, І. В. Зозуля, О. М. Капля, Ю. Ф. Кравченко, І. П. Петрова та інші. Однак дані наукові дослідження направлені здебільшого на обґрунтування окремих реорганізаційних заходів із оптимізації організації діяльності

конкретних правоохоронних органів, у той же час не приділяючи належної уваги необхідності ґрунтовної перебудови усієї системи правоохоронних органів, інтеграції в діяльність всіх правоохоронних органів єдиних векторів їхнього розвитку. З огляду на це вбачаються актуальними питання перспектив розвитку системи та діяльності правоохоронних органів.

В існуючій практиці реформування правоохоронних органів України має місце певна спроба комплексного вирішення основних проблем нормативно-правового регулювання вдосконалення інституту правоохоронних органів і побудови їхньої системи. Зокрема, з цією метою за Указом Президента України від 17.01.2001 р. № 17/2001 була навіть сформована спеціальна Комісія з питань реформування правоохоронних органів в Україні, серед завдань якої безпосередньо передбачалась «підготовка пропозицій щодо вдосконалення та оптимізації системи правоохоронних органів в Україні, їх структури, організації діяльності» [1, с. 57]. Безперечно, не можна взагалі заперечувати доцільність формування подібних інститутів, щоправда, реальну ефективність подібного фахового органу з питань розвитку системи правоохоронних органів необхідно оцінювати у розрізі його статусу як допоміжного органу глави держави. Саме у зв'язку із цим, на нашу думку, постає доволі сумнівним наділення даної комісії повноваженнями щодо координації роботи правоохоронних органів із посилення боротьби зі злочинністю, корупцією, захисту прав і свобод громадян, позаяк, згідно з трактуванням О. І. Зозулі [2, с. 304], допоміжні органи глави держави мають виконувати виключно лише забезпечувальну роль відносно Президента України й не можуть наділятися державно-владними повноваженнями, у тому числі щодо інших державних (зокрема правоохоронних) органів.

Своєрідним підтвердженням цього виступає наступне відновлення роботи тепер вже Комітету з питань реформування правоохоронних органів за Указом Президента України від 06.04.2012 р. № 252/2012 [5, с. 1046], основні завдання якого загалом такі ж як і завдання Комісії з питань реформування правоохоронних органів в Україні та Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів. Щоправда, у даному разі повноваження із «координації роботи правоохоронних органів» вже трансформувались в «організацію заходів з питань координації їх роботи», що розглядається нами як позитив в аспекті розуміння місця даного комітету як допоміжного органу, єдиною істотною правовою формою діяльності якого є подання главі держави відповідних пропозицій. У той же час, на нашу думку, питання оптимізації системи правоохоронних органів України не є виключною прерогативою Президента України, а тому процес підготовки й прийняття ініціатив у правоохоронній сфері повинен набути загальнонаціонального масштабу, залучаючи до нього не лише відповідних керівників правоохоронних органів (згідно з вищевказаним Указом Президента України № 252/2012), але й широкі кола громадськості та наукової спільноти.

Вищерозглянутий досвід підготовки глобальної реформи організації та діяльності правоохоронних органів в Україні виявляє свою фрагментарність і безсистемність, а формування кожного «нового» дорадчого органу Президента України з питань реформування правоохоронних органів не стільки пов'язується із реальною інтенсифікацією реформ у правоохоронній сфері, як співпадає із набуттям повноважень новообраним Президентом України. У будь-якому разі, маємо наголосити на неприпустимості надмірної політизації проблеми трансформації системи правоохоронних органів, вирішення чого має відбуватися насамперед у правовій площині, бути системним і послідовним.

З цією метою одним із перших кроків щодо вдосконалення організації та діяльності системи правоохоронних органів України вбачається вироблення, наукове обґрунтування й затвердження єдиної і комплексної Концепції і Державної цільової програми розвитку організації та діяльності системи правоохоронних органів України. При цьому, відповідно до пп. 5 п. 1 Плану заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, за Указом Президента України від 12.01.2011 р. № 24/2011 [6, с. 197] для сталого функціонування демократичних інститутів та утвердження верховенства права безпосередньо передбачалась розробка концепції реформування правоохоронних органів. Таким чином, розвиток системи правоохоронних органів має відбуватися виключно лише на основі всебічного й перспективного планування її організації та здійснюваних напрямків діяльності.

Концепція і Державна цільова програма розвитку організації та діяльності системи правоохоронних органів України закладатимуть підвалини державної політики у правоохоронній сфері, в межах якої так само актуалізуються розробка та прийняття фахового Закону України «Про систему правоохоронних органів України» [7, с. 90-96]. Зауважимо, що основне призначення такого законодавчого акту має полягати, передусім, у законодавчому закріпленні вихідних засад і концептуальних основ побудови системи правоохоронних органів. Відповідно до цього, в якості обов'язкових структурних елементів даного Закону пропонуємо визначати наступне: поняття та види правоохоронних органів; принципи їх організації та діяльності; напрямки правоохоронної діяльності правоохоронних органів; форми і порядок взаємодії і співпраці правоохоронних органів; засади відносин з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами; засади фінансування і матеріально-технічного забезпечення; гарантії діяльності правоохоронних органів; основи правового статусу працівників правоохоронних органів.

Отже, на рівні із розробкою та прийняттям нових правових актів й внесенням змін до вже чинного правового регулювання імплементація у законодавство з питань організації правоохоронних органів та практику правоохоронної діяльності відповідних міжнародно-правових стандартів так само становить

ключовий напрямок розвитку системи правоохоронних органів. З цього приводу І. А. Григоренко [8, с. 249-257] цілком доречно наголошує, що необхідність системних реформ правоохоронної системи зумовлена, передусім, міжнародними зобов'язаннями України саме у межах членства в Раді Європи. У зв'язку із цим, маємо вказати такі основні міжнародні програмні документи Ради Європи у правоохоронній сфері, що тією чи іншою мірою відносяться до України, як Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи «Контроль внутрішніх служб безпеки в країнах-членах Ради Європи» від 26.04.1999 р. № 1402 і «Про демократичний нагляд над сектором безпеки в країнах-членах» від 23.06.2005 р. № 1713, Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» від 06.10.2000 р. та інші. Відтак, реформування правоохоронних органів України, у тому числі прокуратури, органу безпеки і судів, становить одну з найважливіших складових євроінтеграції України, що пояснюється О. М. Литваком і П. В. Шумським [9, с. 5-12] специфічною роллю правоохоронних органів, за допомогою яких здійснюється захист найвищих цінностей нації, а саме життя, здоров'я людей, прав і свобод громадян.

На нашу думку, зазначене не тільки сприятиме наближенню правового регулювання й практики правоохоронної діяльності в Україні до відповідних міжнародних стандартів, але також дозволить рецепіювати аналогічний досвід зарубіжних країн з метою трансформації національної правоохоронної системи у напрямку забезпечення дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Попри це, наразі все ще зберігається необхідність нагальної трансформації організації діяльності Служби безпеки України, що неодноразово відзначається Парламентською Асамблеєю Ради Європи, зокрема, у п. 13.5 Резолюції від 05.10.2005 р. № 1466 [10] і п. 8 Резолюції від 04.10.2010 р. № 1755 [11] закликається терміново реформувати даний правоохоронний орган відповідно до європейських стандартів. Такий захід прямо передбачається пп. 5 п. 1 Плану заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, за Указом Президента України від 12.01.2011 р. № 24/2011 [12, с. 1], однак, на сьогодні здебільшого все ще слід констатувати лише перспективність реорганізації Служби безпеки України.

Зокрема, це стосується позбавлення Служби безпеки України функцій органу досудового розслідування, що безпосередньо витікає з положень Рекомендації ПАРЕ від 26.04.1999 р. № 1402. Іншими чинниками реформування даного правоохоронного органу можна також назвати остаточне відмежування від Служби безпеки України повноважень із здійснення розвідувальної діяльності, що було виконано лише частково із виокремленням із структури органу безпеки в окремий правоохоронний орган Служби зовнішньої розвідки за Законом України від 01.12.2005 р. № 3160-IV [13, с. 3244]. Так само й повноваження із здійснення військової контррозвід-

ки, здійснювані згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України від 20.10.2005 р. № 3014-IV [14, с. 2829] спеціальними органами військової контррозвідки Служби безпеки України, мають бути передані до фахових розвідувальних підрозділів Міністерства оборони України.

Реформування згідно з міжнародними зобов'язаннями України потребує й прокуратура, зокрема, в частині спрямування її організації та діяльності на забезпечення цілковитого дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Вказане, у свою чергу, підтверджується п. 11. Висновку ПАРЕ від 26.09.1995 р. № 190 [15], який наголошує на доцільності перетворення Генеральної прокуратури відповідно до стандартів Ради Європи, особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності.

Натомість, у практиці формування прокуратури мав місце шлях розвитку, прямо протилежний рекомендаціям Парламентської Асамблеї Ради Європи (на що нею чітко зверталась увага у п. 13.4 Резолюції від 05.10.2005 р. 1466 і п. 7.2.1 Резолюції від 04.10.2010 р. № 1755), виражений у конституційному закріпленні повноважень прокуратури із нагляду за додержанням законів органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування (за Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV). Вважаємо, що подібна непослідовність у реформуванні прокуратури виявляє відсутність системності побудови й розвитку правоохоронних органів України, що не лише завдає шкоди міжнародному авторитету України, але й негативно позначається на формуванні демократичної соціальної правової держави та стані додержання в ній прав громадян.

В якості одного з напрямків розвитку системи та діяльності правоохоронних органів у зв'язку з вилучення у прокуратури функції нагляду Парламентська Асамблея Ради Європи у п. 7.2.5 Резолюції від 04.10.2010 р. № 1755 рекомендує зміцнення ролі омбудсмена. У будь-якому разі, і з цим не можна не погодитись, у тому числі й поза контекстом статусу прокуратури, оскільки, як ми раніше вже відзначали у п. 2.2 Розділу 2, інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини наразі ще остаточно не сформувався в якості дієвого правоохоронного органу України. Тим більше, на нашу думку, видається дещо передчасним говорити про можливість і рівнозначність (принаймні, у наближеному майбутньому) своєрідної «заміни» Уповноваженим з прав людини органів прокуратури в частині нагляду за додержанням прав громадян, зокрема, зважаючи на істотно більш розгалужену мережу органів прокуратури порівняно з організацією діяльності Уповноваженого.

Відтак, розвиток інституту омбудсмена в Україні як правоохоронного органу пріоритетно вимагає, по-перше, розширення мережі представництв Уповноваженого з прав людини, забезпечуючи своєчасність і доступність даного правоохоронного органу; по-друге, вдосконалення порядку застосування актів реагування Уповноваженого з прав людини, забезпечуючи обов'язковість його законних і обґрунтованих

вимог, а як наслідок – дієвість правоохоронної діяльності омбудсмана.

Відмітимо, що пп. 5 п. 1 Плану заходів за Указом Президента України від 12.01.2011 р. № 24/2011 передбачалось, окрім підготовки концепції реформування правоохоронних органів, також ухвалення нової редакції Законів України «Про Службу безпеки України» і «Про прокуратуру». При цьому, міжнародно-правові зобов'язання України у правоохоронній сфері не вичерпуються одними лише названими заходами. Зокрема, згідно з п. 13.1, 13.11 Резолюції ПАРЄ від 05.10.2005 р. № 1466 і п. 7.3 Резолюції ПАРЄ від 04.10.2010 р. № 1755, безпосередньо актуалізується проведення в Україні судової реформи та вдосконалення демократичного контролю за правоохоронними органами.

Так, з приводу розвитку організації та функціонування судових органів слід першочергово узагальнено окреслити визначені Парламентською Асамблеєю Ради Європи у п. 7.3.1-7.3.5, 7.3.8 Резолюції від 04.10.2010 р. № 1755 напрямки організації судової влади і здійснюваного нею правосуддя, а саме: усунення всіх форм корупції в судовій владі при забезпеченні незалежності судів; обґрунтованість судової реформи; інтеграція системи підготовки суддів до судової гілки влади під контролем і наглядом незалежного органу суддівського самоуправління; врахування рекомендацій Венеціанської Комісії згідно з її висновком від 18.10.2010 р. № 588/2010; внесення відповідних змін до Конституції України; забезпечення належного фінансування судової системи з державного бюджету. При цьому, з одного боку, врахування подібних рекомендацій Ради Європи в цілому є одним із важливих чинників євроінтеграції України, наближення її державного ладу і правової системи до демократичних стандартів, у тому числі в аспекті дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. З іншого боку, зважаємо й на виключність компетенції Української держави у вирішенні своїх внутрішніх питань (зокрема з приводу організації діяльності правоохоронних органів, включаючи органи суду), що робить можливим врахування відповідних рекомендацій компетентних міжнародних організацій (ПАРЄ, Венеціанська комісія, тощо) лише на найбільш загальному концептуальному рівні.

Основними напрямками реформування системи та діяльності правоохоронних органів можна визначити:

- вироблення, наукове обґрунтування, затвердження й виконання єдиної комплексної Концепції і Державної цільової програми розвитку організації та діяльності системи правоохоронних органів України;
- розробку та прийняття фахового Закону України «Про систему правоохоронних органів України»; вдосконалення інших профільних законодавчих актів у сфері правоохоронної діяльності;
- врахування в організації та діяльності правоохоронних органів висновків і рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи, Венеціанської Комісії та інших міжнародних організацій; розширення міжнародного співробітництва у правоохоронній сфері;
- оптимізацію та посилення демократичного контролю у сфері діяльності правоохоронних органів; забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності правоохоронних органів;
- перехід до моделі партнерських відносин правоохоронних органів і громадськості; широке залучення громадськості до правоохоронної діяльності правоохоронних органів;
- пріоритетність профілактичної роботи правоохоронних органів;
- вдосконалення кадрового забезпечення правоохоронних органів (підвищення рівня професійної правової культури працівників правоохоронних органів, подолання формалізму у виховній роботі з кадрами, підвищення вимог фахової і службової підготовки працівників правоохоронних органів, впровадження професійних стандартів службової діяльності).

Таким чином, розвиток системи та діяльності правоохоронних органів у межах названих напрямків має передбачати й інші реорганізаційні заходи не тільки щодо реформування органів прокуратури, судових органів, органів внутрішніх справ, але й щодо побудови єдиної, цілісної, узгодженої системи правоохоронних органів, спрямування її діяльності на охорону й захист основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а також законності та правопорядку.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Комісію з питань реформування правоохоронних органів в Україні : Указ Президента України від 17.01.2001 р., № 17/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 3. – Ст. 57.
2. Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : монографія / О. І. Зозуля ; за ред. О. В. Марцеляка. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 304 с.
3. Питання Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів: Указ Президента України від 23.05.2005 р., № 834/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 21. – Ст. 1131.
4. Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президенті України : Указ Президента України від 03.05.2006 р., № 340/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 18. – Ст. 1321.
5. Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів : Указ Президента України від 06.04.2012 р., № 252/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 28. – Ст. 1046.
6. Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи : Указ Президента України від 12.01.2011 р., № 24/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 4. – Т. 2. – Ст. 197.
7. Соколенко О. Л. Перспективи розвитку системи та діяльності правоохоронних органів / Соколенко О. Л. // Право і суспільство. – № 5. – 2012. – С. 90–96.
8. Григоренко І. А. Використання досвіду європейських країн у реформуванні органів внутрішніх справ України / Григоренко Ірина Анатоліївна // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 6. – С. 249–257.



9. Литвак О. Проблеми реформування органів прокуратури / Олег Литвак, Петро Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 1. – С. 5–12.
10. Honouring of obligations and commitments by Ukraine: Resolution of Parliamentary Assembly of the Council of Europe: 05.10.2005, № 1466 / Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/ERES1466.htm>.
11. The functioning of democratic institutions in Ukraine: Resolution of Parliamentary Assembly of the Council of Europe: 04.10.2010, № 1755 / Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=17899>.
12. Control of internal security services in council of Europe member states : Recommendation of Parliamentary Assembly of the Council of Europe: 26.04.1999, № 1402/ Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=16689>.
13. Про Службу зовнішньої розвідки України : Закон України від 01.12.2005 р., № 3160–IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 3244.
14. Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України : Закон України від 20.10.2005 р., № 3014–IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2829.
15. Application by Ukraine for membership of the Council of Europe: Opinion of Parliamentary Assembly of the Council of Europe: 26.09.1995, № 190 / Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=13929>.