

**Список використаних джерел:**

1. Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру" (Друге читання) [Електронний ресурс]: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/pt/reports.ptable?>
2. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 – 1996 р. - № 30. - ст. 141.
3. Про прокуратуру: Закон від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України від 31.12.1991 – 1991 р. - № 53. – ст.793/
4. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України від 15.12.11: Галузеві накази Генерального прокурора України [Електронний ресурс]: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102)
5. Блаживский Е. Прокуроров должны готовить прокуроры / Е. Блажевський// Юридическая практика. – 2010. – №48. – С.14-22.
6. Подкопаев Професіоналізм прокурорської діяльності / С. Подкопаєв // Вісник національної академії прокуратури України №1. – 2013. – С.17-20.
7. Литвак О. Реформування морально-етичних вимог до прокурора / О.Литвак, П. Шумський // Вісник національної академії прокуратури №4. – 2012 . – С.5-9.
8. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури [Електронний ресурс]: [http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?\\_m=publications](http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications)
9. Матеріали підсумкової колегії Генеральної прокуратури України про роботу органів прокуратури за 2012 рік.

**УДК 342.9**

**Гриценко В. Г.,**  
професор кафедри правознавства  
Кіровоградського державного педагогічного  
університету ім. В. Винниченка  
кандидат юридичних наук, доцент

**ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ  
В УКРАЇНІ**

*В статті здійснено дослідження шляхів оптимізації системи правоохоронних органів України, надано авторське визначення правової категорії «шлях оптимізації», наведено наукові підходи щодо віднесення інших державних органів до системи правоохоронних органів .*

*Ключові слова: державний орган, правоохоронні органи України, оптимізація.*

*В статтє проведено исследование путей оптимизации системы правоохранительных органов Украины, предоставлено авторское определение правовой категории «путь оптимизации», приведены научные подходы по отнесению других государственных органов к системе правоохранительных органов.*

*Ключевые слова: государственный орган, правоохранительные органы Украины, оптимизация.*

*In the article the study of ways to optimize the system of law enforcement agencies of Ukraine, given the author's definition of the legal category of "path optimization", presented scientific approaches to the classification of other public bodies in the system of law enforcement.*

*Keywords: state agency, law enforcement agencies of Ukraine optimization.*

**Актуальність проблематики.** Розвиток правового регулювання правоохоронної діяльності в Україні свідчить про поступовий перехід до демократичної моделі правового режиму. Однак, станом на сьогодні потребує перегляду система правоохоронних органів, їх взаємодія між собою, застосування заходів відповідальності за порушення посадовими і службовими особами правоохоронних органів порядку забезпечення прав і свобод людини і громадянина. В той же час невпинно динамічно відбувається розвиток євроінтеграційних процесів в Україні. Така ситуація призводить до пришвидшених темпів внесення змін до законодавства без потенційного аналізу наслідків, які можуть несподівано з'явитися. Актуальність проблематики зумовлена потребами у розробці шляхів еволюціонування адміністративно-юрисдикційного механізму взаємодії і оперативної співпраці системи правоохоронних органів в частині адаптації до європейських стандартів правоохоронної діяльності. Водночас, носії матеріальних і процесуальних прав і обов'язків в межах системи правоохоронних органів сьогодні набувають особливого статусу, з чим і пов'язується необхідність заміни застарілих кодифікованих нормативно-правових актів у цій сфері.

**Ступінь наукової розробки.** До питань про шляхи оптимізації системи правоохоронних органів в Україні займалися такі вчені-правники: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.П. Бачило, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, З.С. Гладун, І.С. Григоренко, В.Л. Грохольський, С.М. Гусаров, В.М. Дубінчак, В.В. Зуй, О.В. Іваненко, В.Ю. Кобринський, М.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.М. Куліш, А.М. Кучук, АВ.М. Олійник, Н.М. Оніщенко, П.В. Онопенко, О.В. Петришин, І.П. Петрова, О.П. Рябченко, В.П. Філонов, О.П. Шергін та інші.

**Мета статті** – дослідження прогалин та проблем правового регулювання в сфері оптимізації системи правоохоронних органів. З цією метою слід виконати такі завдання – визначити зміст поняття «оптимізація»,

а також проаналізувати конкретні актуальні проблеми в правовому регулюванні функціонування та діяльності правоохоронних органів.

**Виклад матеріалу.** Щодо розуміння поняття «оптимізація» науково-методологічні підходи є більш заплутаними. Так, під оптимізацією розуміється з одного боку діяльність із підтримання найбільш вигідного режиму керованого процесу [1, с. 731], а з іншого – вибір оптимального варіанту з безлічі можливих [2, с. 345]. З цього випливає, що оптимізація передбачає контрольовану динамічно-активну діяльність, за якої здійснюється вибір найкращого варіанту з багатьох взагалі можливих.

При цьому у значенні дієслова «оптимізувати» застосовується таке тлумачення як надавати чому-небудь оптимальні властивості, показники [3, с. 564]. Поряд із цим, у словнику іншомовних слів «оптимізація» (від лат. - найкращий) означає процес надання будь чому найвигідніших характеристик, співвідношень (наприклад, оптимізація виробничих процесів) [4, с. 405].

А з цього випливає, що оптимізація завжди означає покращення, вдосконалення сутнісних і найважливіших характеристик певного явища, процесу і взаємодії суб'єктів. Такий процес має бути керованим, контрольованим і обумовленим важливими факторами суспільної необхідності.

У межах нашого дослідження, під шляхами оптимізації розумітиметься напрями цілеспрямованого процесу збалансування, поєднання, узгодженні, приведення у відповідність, вдосконалення, співвідношення базових понять, властивостей, всебічних особливостей правових явищ і процесів, зокрема системи правоохоронних органів України.

Першим шляхом оптимізації системи правоохоронних органів має бути розмежування понять «правоохоронні органи», «правозахисні органи» і «органи кримінальної юстиції». Як зазначає В.Я. Тацій, через конкурентність цих термінів до системи правоохоронних органів відносять різні за своїм статусом та функціональним призначенням органи, що унеможливорює чітко визначити цю систему. Наприклад, віднесення до неї судових органів, що досить часто зустрічається в доктрині, на законодавчому рівні, термінологічно є допустимим, але недоцільним з огляду на особливе місце судової влади в правовій системі [5, с. 232].

Ми більшою мірою погоджуємося з цією позицією, адже у результаті розширювального тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів включаються майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто правоохоронною діяльністю. Тож, необхідно переосмислити критерій виконання правоохоронних функцій як критерій віднесення відповідних органів до правоохоронних.

На думку М.В. Скрипнюка, у законодавчому та правозастосовному процесах доцільно відмовитись від терміна «правоохоронні органи» і здійснити поділ цієї системи органів залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі охорони права, що й виступає критерієм виокремлення їх певних класифікаційних груп [6, с. 169].

Погоджуючись із зазначеною точкою зору зазначимо, що виділення в системі правоохоронних органів окремої групи органів охорони правопорядку буде виправданим і таким, що відповідатиме чинній Конституції України [7], яка проводить відмінність між «правоохоронними органами» (ч.3 ст. 17) та уповноваженими законом органами, які в разі нагальної необхідності в змозі запобігти злочинові чи припинити його вчинення можуть «застосовувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід» (ч. 3 ст. 29).

На наш погляд, чітке встановлення сфер правового регулювання, структурування системи правоохоронних органів дозволить більш точно визначити і сфери їх професійної діяльності, усунути громіздкість цієї системи, дублювання повноважень, здійснення функцій, які не відповідають завданням цих органів. Такі зміни, в кінцевому рахунку, призведуть також до скорочення чисельності працівників правоохоронних органів, які не виконують особливо важливої, суспільно значущої функції.

Отже, шлях оптимізації системи правоохоронних органів має виражатися через усунення термінологічних неточностей, колізій, прогалин і невизначеностей. Властивості правоохоронних органів не повинні дублювати властивості правозастосовних органів, а невідповідність норм Конституції, про яку ми зазначили вище створюють більшість проблем у тлумаченні тих чи інших норм правоохоронного законодавства.

Другий шлях оптимізації – це визнання нотаріусів, адвокатів такими, що виконують правоохоронні функції (квазіправоохоронні органи). В.М. Скрипнюк зазначає, що вчинення нотаріальних дій сприяє реалізації правоохоронної діяльності держави, оскільки, здійснюючи нотаріальні дії, органи нотаріату захищають права та охоронювані законом інтереси громадян та юридичних осіб. Органи нотаріату посвідчують різні документи, договори, видають свідоцтва про право на спадщину. Наприклад, у державних і приватних нотаріальних конторах посвідчуються одно- і двосторонні правочини, вживаються заходи стосовно охорони спадкового майна, видаються дублікати документів, що зберігаються у справах нотаріальної контори та багато інших дій [6, с. 172-173].

Ми погоджуємося з непересічним значенням діяльності нотаріусів у здійсненні правоохоронної діяльності, однак не приєднуємося до позиції, за якою ці органи включаються до системи правоохоронних органів. Обґрунтовуємо це тим, що нотаріат в більшій мірі виконує функції посвідчення, засвідчення, апостилізації та ін., правопідтверджуючі, фіксуючі

дії, о за своєю суттю можна назвати попереджувальними, але не в цілому правоохоронними.

Таку ж позицію, зокрема підтримує Я.В. Мочкош, який зазначає, що ніяких ознак правоохоронної діяльності з боку нотаріату, як фактофіксуючого органу не вбачається [8, с. 81].

Та ж ситуація відбувається і з адвокатурою, яка надає правову допомогу і цим також сприяє здійсненню правоохоронної діяльності. При цьому при здійсненні свої професійної діяльності адвокат наділяється певними правами і обов'язками. Зважаючи на сучасне бачення і значення адвокатури, адвокатської діяльності є необхідність у тому, щоб визначити роль даних органів у забезпеченні здійснення правоохоронної діяльності. Я.В. Мочкош констатує, що така правова допомога, яку надають адвокати, здійснюється на договірних засадах і жоден закон України не зобов'язує адвоката виявляти та припиняти правопорушення.

Третій шлях оптимізації – визначення місця суду в системі правоохоронних органів як провідного в частині забезпечення основоположних прав людини і громадянина. Станом на сьогодні, на думку О.Ф. Климюк, не потребує доказування той факт, що суд у функціонування системи правоохоронних органів держави займає провідне місце, а специфіка судової правоохоронної діяльності полягає лише у тому, що су, як правило, не в перших рядах «бойового порядку» органів у боротьбі зі злочинністю, правопорушеннями. Першими на захист незалежності держави, суспільних цінностей, особистих прав і свобод, послідовно та відповідно до виконуваних функцій, визначених законами, в тому числі зі зброєю в руках, стають інші органи, а суд завершує їх зусилля, виносить судові рішення від імені держави, призначає покарання винним чи звільняє від нього та відновлює порушені права потерпілих [9, с. 92].

Ми не заперечуємо наведене твердження, однак хочемо зауважити, що сьогодні цілком очевидним є роздвоєння єдиної системи правоохоронних органів на «судові» і «правоохоронні». Так, наприклад, в усіх університетах практично викладається курс «Судові та правоохоронні органи».

Такий стан речей започатковано навіть невдалою назвою Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [10], яка започаткувала необґрунтоване розмежування суду та інших правоохоронних органів. Однак, на наш погляд, єдине, що має практичне значення в цьому контексті – чи буде реально гарантоване право особи на захист, чи матимуть особисті права людини і громадянина соціальну цінність тоді, коли кожен може реалізовувати своє право, а державні органи спроможні захистити людину від протиправних посягань, діючи поза межами несправедливих норм права. Саме в результаті поведінки посадових і службових осіб правоохоронних органів в цьому руслі відбувається посилення недовіри людей у здатність держави забезпечити їх безпеку,

зростає соціальна пасивність населення, ріст його незаконної озброєності, створення незаконних формувань.

Наступним шляхом оптимізації системи правоохоронних органів можна назвати реформування правоохоронної діяльності міліції і прокуратури. Стосовно першого правоохоронного органу, В.В. Ковальська вказує, що з моменту юридичної легітимації міліції, її організаційно-правовий статус, обсяг і зміст повноважень перебувають у стані перманентного реформування. Залишилися невирішеними багато важливих питань не лише організаційно-правового статусу міліції, а й їх соціально-правового характеру. До тепер фактично залишається незрозумілим механізм функціонування місцевої міліції. В основі нової концепції реформування органів внутрішніх справ має бути, на думку дослідниці, ідея повернення міліції до її історичної назви «поліція», надання міліції організаційної цілісності та системності в системі правоохоронних органів держави [11, с. 41].

Однак ми певною мірою не можемо погодитися із цією точкою зору тому, що зміна назви навряд чи потягне за собою зміну змісту. Досвід Російської федерації в частині перейменування міліції на поліцію не є позитивним в контексті підвищення рівня довіри громадян до працівників даного правоохоронного органу. Хоча ми вважаємо за доцільне запропонувати здійснити внутрішню спеціалізацію міліцій на міліцію економічної безпеки, кримінальну поліцію, поліцію громадської безпеки, міграційну поліцію, транспортну поліцію, а залежно від конкретної політико-правової ситуації можуть створюватися і інші спеціальні підрозділи цього правоохоронного органу.

Отже, конкретно та чітко сформулювати права і обов'язки посадових і службових осіб цього правоохоронного органу, законодавчо закріпити їх перелік фактично неможливо, оскільки в Україні відбувається активне відновлення всіх галузей законодавства. Постійно з'являються нові сфери впливу правоохоронних органів, нові напрями діяльності міліції (інформатизація, міграція, тероризм та ін.), що зумовлює необхідність аналізу й уточнення компетенції правоохоронних органів і у тому числі міліції.

Зазначимо, що одним із напрямів оптимізації системи правоохоронних органів в Україні має бути чітке встановлення між інституційних субординаційно-координаційних зв'язків. Основна увага в рамках різних проектів реформування правоохоронних органів в Україні традиційно приділялася якійсь зміні функцій і місцем правоохоронних органів в сучасному українському суспільстві, хоча такі положення завжди декларувалися у вступній частині проектів спеціальних законів. Не приділялася навіть увага питанням поліпшення роботи посадових і службових осіб, хоча і ці декларативні елементи завжди присутні в преамбулах тієї чи іншої концепції.

Основним питанням всіх концепцій «міліцейського» походження залишається питання обсягу повноважень та масштабів адміністративної юрисдикції реформованих органів внутрішніх справ. При цьому автори кожної концепції докладають максимум зусиль для того, щоб до складу таких органів увійшло якомога більш широке число самостійних органів виконавчої влади.

**Висновки.** Отже, станом на сьогодні можна виокремити наступні шляхи оптимізації системи правоохоронних органів:

1) розмежування понять «правоохоронні органи», «правозахисні органи» і «органи кримінальної юстиції»;

2) виділення в системі правоохоронних органів окремої групи органів охорони правопорядку;

3) система, конкретні завдання правоохоронних органів, їх чисельність, повноваження їх посадових і службових осіб (в тому числі і щодо застосування примусових заходів) мають визначатися виключно законом;

4) визнання нотаріусів, адвокатів такими, що виконують правоохоронні функції (квазіправоохоронні органи);

5) визначення місця суду в системі правоохоронних органів як провідного в частині забезпечення основоположних прав людини і громадянина;

6) доцільно було б повернутися до розробки Концепції правоохоронної діяльності та Концепції розвитку правоохоронних органів в Україні, а не тільки такої ж концепції реформування лише органів внутрішніх справ;

7) реформування правоохоронної діяльності міліції і прокуратури;

8) всебічне запровадження в правоохоронних органах самоврядних засад;

9) децентралізація, деполітизація, прозорість і підзвітність громадянському суспільству;

10) розширення і внутрішня спеціалізація системи правоохоронних органів.

Таким чином, на підставі вище викладеного можна стверджувати, що на сучасному етапі розвитку законодавства щодо реформування правоохоронних органів України, з'ясування потребує безліч питань, але все це рухається наразі в одному напрямку – адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу, зокрема в частині здійснення поліцейської реформи. Законодавче закріплення статусу і повноважень правоохоронних органів в Україні дозволить інституційно та функціонально змінити соціальне призначення таких органів і головне – організацію вчинення ними дій із охорони громадського порядку, забезпечення основоположних прав людини і громадянина. Крім цього, таке нормативно-

правове регулювання дасть змогу уникнути перекладання правоохоронних функцій на державні органи, яким вони абсолютно не властиві. Напрацювання у вітчизняній науці і практиці єдиного підходу до системи правоохоронних органів забезпечить надійне функціонування правоохоронної сфери в Україні. Однак, необхідно врахувати, що дублювання функцій між самими правоохоронними органами, необгрунтоване звуження їх компетенції впливає на правосвідомість громадян і створює правовий нігілізм, який в майбутньому може вилитися в негативні наслідки для органів державної влади, держави в цілому. Тому підтримка першочергового і пріоритетного задоволення прав, свобод та інтересів громадян має бути першим завданням правоохоронної діяльності держави.

#### Список використаних джерел:

1. Словник української мови в 11 томах. За ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячок та ін. Т. 5. «Н-О». – К.: Наукова думка, 1974. – 839 с.
2. Данилюк І.Г. Універсальний словник сучасної української мови : 100 000 / І.Г. Данилюк. – Донецьк : БАО, 2011. – 1006 с.
3. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка : Толково-словообразовательный. Свыше 136 000 словарных статей. Около 250 000 семантических единиц / Т.Ф. Ефремова. – 2-е изд., стереот. – Москва : Русский язык. – (Б-ка словарей русского языка). – Т.1 : А-О. – 2001. – 1232с.
4. Морозов С.М., Шкарапута Л.М. Словник іншомовних слів / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Український мовно-інформаційний фонд НАН України. – К., «Наукова думка», 2000. – 686 с.
5. Тацій В. Визначення поняття та системи правоохоронних органів у Концепції змін до Конституції України (концептуальні підходи) // Право України : юридичний журнал. Науково-практичне фахове видання / Національна ак. правових наук України; Міністерство юстиції України; Конституційний Суд України. – Київ, 2012. – № 11/12. – С. 232-240.
6. Скрипнюк В.М. Вдосконалення регулювання правоохоронної діяльності в процесі розвитку системи органів державної влади в Україні // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки / Інститут держави і права ім.Корецького В.М. НАН України. – Київ, 2010. – Вип. 50. – С. 168-174.
7. Конституція України: Основний закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 р. — № 30. – стаття 141.
8. Мочкош Я. Система правоохоронних органів України: проблеми і пропозиції // Право України : юридичний журнал / Міністерство юстиції України; Конституційний Суд України та ін. – Київ, 2008. – № 3. – С. 80-83.



9. Климюк О.Ф. Правоохоронні органи в системі органів виконавчої влади // Правове регулювання економіки : збірник наукових праць / Мін. освіти і науки України; Держ. вищий навч. заклад "Київський нац. економіч. ун-т ім. Вадима Гетьмана". – Київ, 2009. – № 9. – С. 91-101.
10. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон від 23.12.1993 № 3781-ХІІ // Відомості Верховної Ради України від 15.03.1994 р. – № 11. – стаття 50.
11. Ковальська В. Організаційно-правові аспекти реформування діяльності міліції в системі правоохоронних органів держави // Підприємництво, господарство і право : науково-практичний, господарсько-правовий журнал / Ін-т приватного права і підпр-ва АПрН України та інш. – Київ, 2008. – № 8. – С. 40-42.

УДК 342.9

Міленін П. О.,  
заступник прокурора  
Голосіївського району м. Києва

### СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

*Стаття присвячена дослідженню понять «принципи», «принципи контролю», «система», «принципи контролю за діяльністю органів прокуратури». Наведені наукові підходи до класифікації принципів контролю. Визначається система принципів контролю за діяльністю органів прокуратури.*

*Ключові слова: контроль, прокуратура, принципи контролю за діяльністю прокуратури, верховенство права, законність.*

*Статья посвящена исследованию понятий «принципы», «принципы контроля», «система», «принципы контроля за деятельностью органов прокуратуры». Приведенные научные подходы к классификации принципов контроля. Определяется система принципов контроля за деятельностью органов прокуратуры.*

*Ключевые слова: контроль, прокуратура, принципы контроля за деятельностью прокуратуры, верховенство права, законность.*

*The article investigates the concepts of "principles", "principles of control", "system", "principles of control over the activities of the prosecution." Is given scientific approaches to classification of principles of control over the prosecution. Determined the system of principles of control over the prosecution.*