

DOI: 10.34015/2523-4552.2019.3.15

УДК 342.95

**Ткаченко М. С.,**

здобувач Університету сучасних знань

e-mail: Tkachenko\_2019@i.ua

ORCID ID: 0000-0002-4916-5012

## ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВООПОРУШЕННЯМ

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів вчених визначено проблеми оптимізації системи правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупційним правопорушенням та окреслено напрямки їх вирішення.

**Ключові слова:** оптимізація; правоохоронні органи; протидія; корупційні правопорушення.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины и взглядов ученых определены проблемы оптимизации системы правоохранительных органов как субъектов противодействия коррупционным правонарушениям и очерчены пути их решения.

**Ключевые слова:** оптимизация; правоохранительные органы; противодействие; коррупционные правонарушения.

**Постановка проблеми.** Проведення ефективної антикорупційної політики, незалежно від ступеню економічного розвитку та рівня життя населення в державі неможливе без наявності системи спеціальних правоохоронних органів. Наразі в Україні існує багато органів державної влади, які в своїй діяльності забезпечують правопорядок у державі, здійснюють боротьбу із правопорушеннями, займаються превентивною роботою. Серед великого масиву правоохоронних відомств окрему ланку складають суб'єкти протидії корупційним правопорушенням. Система цих органів протягом всієї історії незалежної України

неодноразово зазнавала змін. Незважаючи на це, вона й досі має ряд недосконалостей, які заважають повному подоланню корупції в державі, у зв'язку із чим необхідним є визначення нових напрямів її оптимізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупційним правопорушенням приділяли увагу: І. Л. Олійник, Д. Г. Заброда, Л. О. Феценко, В. П. Андрущенко, І. О. Личенко, О. І. Безпалола, А. І. Рибак, С. М. Алфьоров, А. Г. Бухтіарова, К. І. Крамаренко, О. О. Пунда, О. П. Степашко, В. М. Довжань, Т. М. Супрун, Т. В. Ройко,

Р. Б. Тополевський, С. Ф. Демченко, Н. В. Попович, І. В. Суходубова, Ю. О. Новосад та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені питанню оптимізації системи правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупційним правопорушенням.

**Постановка завдання:** запропонувати авторське бачення щодо вирішення проблеми оптимізації системи правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупційним правопорушенням.

**Виклад основного матеріалу.** Оптимізація системи правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупційним правопорушенням є багатовекторною діяльністю. Так, термін «оптимізація» означає процес вибору найліпшого із наданих варіантів приведення системи в найбільш оптимальний стан [1, с. 197]. Термін «оптимальний», як зазначає Ю. К. Бабанський, тлумачиться так: найкращий для даних умов з точки зору певних критеріїв. У ролі критеріїв оптимальності можуть виступати ефективність і час вирішення поставлених завдань. В свою чергу, М. М. Поташнік дає три взаємопов'язаних значення терміну «оптимальний»: найкращий з точки зору певних критеріїв; найкращий для конкретних умов; найкращий з декількох можливих варіантів. Перше значення вказує на мету вибору, друге – на умову вибору, третє – на механізм вибору, і всі вони засновані на ідеї вибору [2; 3; 1, с. 197].

Таким чином, оптимізація системи означає її видозміну, удосконалення, покращення сутнісних властивостей останньої задля певної ме-

ти або у відповідно до заданих умов, критеріїв тощо. Зауважимо, що питання оптимізації правоохоронних органів в цілому та у контексті їх роботи як суб'єктів протидії корупції неодноразово зачіпалось на офіційному рівні, факт чого знайшов відбиток у нормативно-правових документах. Зокрема, відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» від 20.05.2015 року №276/2015 необхідним є визначення пріоритетів реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів (правоохоронних органів зокрема) задля практичної реалізації принципу верховенства права та забезпечення функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейським цінностям та стандартам захисту прав людини [4]. Реалізація цієї мети передбачає підвищення рівня ефективності роботи судових та правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю та випадками корупції через: розробку внутрішніх механізмів підвищення відповідальності і протидії корупції в судовій системі та органах прокуратури; проведення досліджень, аналіз управління ризиками для виявлення злочинів і розробка заходів їхнього попередження; вдосконалення матеріальної та процесуальної законодавчої бази для наближення українського законодавства до «Acquis» ЄС у секторі кримінальної юстиції, особливо законодавства у сфері боротьби з організованою злочинністю, зокрема розробка дієвих механізмів і процедури повернення доходів,

отриманих злочинним шляхом; розширення співпраці між органами розслідування злочинів на державному та міжнародному рівнях, у тому числі розширення співпраці з Європейським бюро судової співпраці, іншими установами та країнами-членами ЄС [4].

Цікавими також є положення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 року №5/2015 якою заплановано реалізувати численні реформи за різними напрямками, одним з яких є вектор безпеки, що передбачає, забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна має стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Визначальною основою безпеки має також стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів [5]. Даний вектор передбачає першочергове проведення антикорупційної реформи та реформи правоохоронних органів, зокрема, в питанні оптимізації їх системи. Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через коруп-

ційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції. Це буде досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів. Серед них - декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Подолання політичної корупції вимагає докорінної реформи системи політичного фінансування. Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі «відкритих даних». Слід створити ефективну інституційну систему запобігання і протидії корупції: Національне антикорупційне бюро України - для виявлення і розслідування корупційних злочинів вищих посадових осіб; Національне агентство з питань запобігання корупції – для впровадження інструментів попередження корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців (правил щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо) [5].

Метою державної політики в сфері реформування правоохоронних органів є коригування їх завдань та функцій, упровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Слід провести функціональні та організаційні перетворення у системі Міністерства внутрішніх справ України. Необхідно чітко розподілити функції із формуван-

ня політики, що має здійснюватися Міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися окремим центральним органом виконавчої влади у системі Міністерства внутрішніх справ України – Національною поліцією [5]. Політичне управління та професійне керівництво у сфері правопорядку мають бути чітко розмежовані, як це передбачено Європейським кодексом поліцейської етики. Необхідно забезпечити прозору систему конкурсного добору осіб на посади, створити нову систему атестації персоналу органів правопорядку, змінити підходи до підготовки працівників цих органів, що повинно забезпечити зміну їх ставлення до виконання службових обов'язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних та державних інтересів. Потрібно зробити систему забезпечення правопорядку максимально прозорою та дружньою для суспільства. Важливим у цій сфері є проведення ґрунтовної децентралізації та впровадження дієвих механізмів громадського контролю за органами правопорядку. Пріоритетним у роботі таких органів має бути принцип законності – система віддання та виконання наказів повинна стати такою, щоб працівник поліції керувався законом і не виконував явно злочинні накази [5].

Приділено увагу на законодавчому рівні комунікативній складовій в роботі системи антикорупційних органів як суб'єктів протидії корупції та запропоновано шляхи до її покращення, передусім, в структурно-функціональному аспекті. Зокрема, відповідно до Розпорядження Кабіне-

ту Міністрів України «Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції» від 23.09.2017 року № 576-р наразі існує проблема відсутності спільного розуміння стратегічного бачення та цілей антикорупційних комунікацій. Ефективні урядові комунікації повинні забезпечувати міцну підтримку імплементації антикорупційної реформи, а також слугувати інструментом інформування та мотивації громадян, бізнесу та власне посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування до мінімізації їх бажання бути втягнутими у корупційні схеми, а також інструментом підвищення їх готовності до активного запобігання корупції. На сьогодні реальною проблемою є відсутність комплексу кампаній у сфері антикорупційних комунікацій, які можуть сприяти змінам у моделях поведінки суспільства та забезпечити нетерпимість кожної особи до будь-яких проявів корупції [6]. Антикорупційні комунікації не охоплюють всі категорії загальної аудиторії. Цільовою аудиторією контекстно орієнтованих антикорупційних комунікацій є експерти та частина аудиторії, яка виявляє більшу активність у соціальних мережах. Комунікативний процес нерівномірний, особливо якщо порівнювати столицю та деякі обласні центри з містами районного значення/сільськими населеними пунктами. Останні недостатньо охоплені інформаційними повідомленнями і не беруть активної участі в антикорупційних комунікаціях тощо [6].

З метою подолання наведених проблем в Стратегії запропоновано: по-перше, забезпечення належного рівня координації та кооперації державних органів у здійсненні антико-

рупційних комунікацій, що забезпечить належну підтримку антикорупційної реформи, сприятиме раціональному використанню наявних ресурсів та дасть можливість оптимізувати витрати з державного і місцевих бюджетів на здійснення відповідних заходів, по-друге, забезпечення регулярності та комплексності урядових комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції, зокрема, шляхом висвітлення прогресу у виконанні антикорупційних програм окремими державними органами та ключовими державними підприємствами; по-третє, створення дієвої системи інструментів та комунікаційних каналів для повідомлень про підозру у вчиненні корупційних дій, а також забезпечення належного правового та фізичного захисту осіб, які повідомляють про підозру у вчиненні корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень; по-четверте, запровадження принципів доброчесності на публічній службі, забезпечення відповідного моніторингу та покарання за порушення таких принципів; по-п'яте, формування та оприлюднення реєстру фізичних та юридичних осіб, визнаних винними у вчиненні корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень і так далі [6].

Окремі думки з приводу оптимізації правоохоронної системи держави та антикорупційних органів висловлювали науковці, що займалися даними питаннями. Наприклад, А. А. Русецький в процесі аналізу удосконалення системи правоохоронних органів загалом зауважував, що було б доречним наділити функціональні підрозділи регіональних правоохоронних органів самостійно вирішувати питання організації взаємодії

між собою, що дозволить більш швидко та предметно реагувати на наявні зміни, ускладнення та проблеми, що виникають під час її організації. Однак при цьому, зрозуміло, має бути посилена персональна відповідальність керівників функціональних підрозділів за прийняті ними рішення. Що ж до лінійного керівника, то він у даному випадку має виступати не стільки у ролі організатора взаємодії, скільки координатора даного процесу, який визначає загальний курс та пріоритети взаємодії, контролює законність, цілеспрямованість і послідовність, ефективність та доцільність кроків і заходів, що вживаються функціональними підрозділами для її організації та здійснення. В якості першочергового кроку з підвищення ефективності та результативності взаємодія правоохоронних органів на регіональному рівні науковцем визначено важливість організації як базового елементу оптимізації у взаємодії правоохоронних органів та критеріїв структурної оптимізації системи суб'єктів в організації такої взаємодії [7, с. 70–71].

Теж питання, але в ракурсі впливу на нього глобалізаційних процесів досліджував Р. Шай який зробив висновок: «Зважаючи на те, що європейська та євроатлантична інтеграція є незаперечним державним пріоритетом, реформування необхідно здійснювати з огляду на норми і стандарти, прийняті у цих спільнотах. Для цього потрібно вивчати сучасний стан правоохоронних органів у країнах Європи та світу, а особливо досвід їхнього реформування. Передусім це стосується колишніх держав соціалістичного блоку з Центрально-Східної Європи, які нині є членами НАТО та ЄС або кан-

дидатами на членство у них. Зрозуміло, що вивчення й посилення на зарубіжний досвід не означає його безпосереднього копіювання й утілення на практиці. Проте результати аналізу цієї діяльності та окремі підходи, прийоми і методи, особливо у сфері кадрового забезпечення професійної підготовки персоналу, організації психологічного супроводу службової діяльності, можна ефективно використати і в правоохоронних органах України. Виважене застосування передового зарубіжного досвіду допоможе переорієнтувати роботу правоохоронних органів України в умовах глобалізації із силових і адміністративних методів на демократичніші, спрямовані передусім на допомогу населенню, захист прав і свобод людей, гарантування безпеки населення у повсякденному житті. А це, своєю чергою, виведе діяльність правоохоронних органів України на європейський рівень» [8, с. 223].

**Висновки.** Аналіз питання оптимізації системи правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції показав актуальність даного питання як на офіційному рівні, так і науковому. Однак, в даному випадку мається проблема невірної оцінки та визначення пріоритетів, коли шляхи удосконалення роботи та взаємозв'язку між правоохоронними органами будуються в цілому. Іншими словами, їх роль, як важеля протидії корупційній складовій в державі нехтується та розглядається як додаткове та належне. У зв'язку із цим конструктивних пропозицій з приводу оптимізації системи правоохоронних органів як суб'єктів протидії правопорушенням на сьогоднішній день не виокремлено. Своєї черги, ми систематизували власний науковий

підхід основуючись, передусім, на положеннях чинної нормативно-правової бази. На його переконання, оптимізація системи правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупційним правопорушенням має включати в себе:

1) організацію системи правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупційним правопорушенням шляхом чіткого визначення учасників відносин в антикорупційній сфері (Національної поліції, НАБУ, САП, СБУ тощо), а також органів, які в подібних відносинах безпосередньої участі не приймають, однак реалізують «допоміжні» функції (центральні органи виконавчої влади). Тобто, доречно розподілити прямих суб'єктів протидії корупції та суб'єктів які їх роботу забезпечують;

2) структуризацію – налагодження зв'язків елементів у системі, які забезпечують її спрямоване функціонування. Так, система суб'єктів протидії корупції повинна включати в себе ієрархічну структуру органів із єдиним, спільним координаційним центром, чіткими функціональними напрямками роботи;

3) створення в системі антикорупційних органів взаємних контрольно-наглядових механізмів задля забезпечення оперативності, ефективності, правильності та законності роботи всіх елементів її структури;

4) оновлення та розвиток механізмів взаємодії суб'єктів протидії корупції. Протидія корупційним правопорушенням може бути дієвою виключно у разі комплексної роботи всіх учасників подібної діяльності. Тому напрями, форми та предмет взаємодії даних суб'єктів повинен розширятись із відповідними змінами нормативної бази.

### Список використаних джерел

1. Опрятков В. И. Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук. / Воронежский государственный университет. Воронеж, 2006. 242 с.
2. Бабанский Ю. К. Проблемы повышения эффективности педагогических исследований. Москва : Педагогика, 1982. 191 с.
3. Поташник М. М. Демократизация управления школой Москва : Знание. 1990. 255 с.
4. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки: указ, стратегія від 20.05.2015 №276/2015. *Офіційний вісник Президента України*. № 13. ст. 864.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ, стратегія від 12.01.2015 №5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. ст. 67.
6. Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції: розпорядження, стратегія від 23.08.2017 №576-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 71. ст. 2170.
7. Русецький А. А. Щодо оптимізації системи суб'єктів, що організовують взаємодію правоохоронних органів на регіональному рівні. *Форму права*. 2018. № 53(5). С. 66–72.
8. Шай Р. Перспективи модернізації правоохоронних органів в умовах глобалізації. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2017. № 861. С. 219–224.

### References

1. Opryatov, V. I. (2006). *Principy postroeniya sistemy organov ispolnitelnoj vlasti v subekтах Rossijskoj Federacii* (Diss. kand. yurid. nauk). Voronezhskij gosudarstvennyj universitet. Voronezh [in Russian].
2. Babanskij, Yu. K. (1982). *Problemy povysheniya effektivnosti pedagogicheskikh issledovanij*. Moskva: Pedagogika [in Russian].
3. Potashnik, M. M. (1990). *Demokratizaciya upravleniya shkoloj*. Moskva: Znanie [in Russian].
4. Ruseckij, A. A. (2018). Shodo optimizaciyi sistemi sub'yektiv, sho organizovuyut vzayemodiyu pravoohoronnih organiv na regionalnomu rivni. *Formu prava*, 53(5), 66–72 [in Ukrainian].
5. Shaj, R. (2017). Perspektivi modernizaciyi pravoohoronnih organiv v umovah globalizaciyi. *Visnik Nacionalnogo universitetu «Lvivska politehnika»*. *Yuridichni nauki*, 861, 219–224 [in Ukrainian].

**M. Tkachenko**, Postgraduate student of the University of Modern Knowledge  
e-mail: Tkachenko\_2019@i.ua; ORCID ID: 0000-0002-4916-5012

### Optimization of the law enforcement system as a subject of counteraction to corruption offenses

In the article, on the basis of the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, the problems of optimization of the system of law enforcement bodies as subjects of combating corruption offenses are identified and the directions of their solution are outlined.

It has been found that optimization of the system means its modification, improvement, improvement of the intrinsic properties of the latter for a specific purpose or according to the set conditions, criteria, etc. It was noted that the issue of optimization of law enforcement agencies in general and in the context of their work as subjects of combating corruption has repeatedly been raised at the official level, a fact which is reflected in the regulatory documents.

It is justified that there is a problem of misjudgment and prioritization when the ways of improving the work and interconnection between law enforcement agencies are built as a whole.

It has been proved that the optimization of the law enforcement system as a subject of counteraction to corruption offenses should include: 1) organization of the law enforcement system as a subject of counteraction to corruption offenses by clearly identifying participants in the anti-corruption sphere; 2) structuring - establishing links between the elements in the system that ensure its directional functioning; 3) creation of mutual control and supervisory mechanisms in the system of anti-corruption bodies in order to ensure promptness, efficiency, correctness and legality of work of all elements of its structure; 4) updating and development of mechanisms of interaction between the subjects of counteraction to corruption, since counteraction to corruption offenses can be effective only in case of complex work of all participants of such activity. Therefore, the directions, forms and subject matter of the interaction of these entities should be expanded with the relevant changes in the regulatory framework.

**Keywords:** *optimization; system; law enforcement; corruption offences.*