



УДК 342.9

*В.О. Хома,
кандидат юридичних наук, доцент
заступник начальника відділу наукових досліджень
з правових питань митної справи
Державний науково-дослідний інститут митної справи*

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Система правоохоронних органів України потребує кардинальних, глибоких, системно-структурних перетворень. Ця нагальна потреба цілком усвідомлюється політиками, практиками, науковцями та українським суспільством загалом. Процес реформування цієї системи має правове підґрунтя. Так закон України «Про основи національної безпеки України» [1], у ст. 8 одним із основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України у сфері державної безпеки визначає «реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів, покращення їх фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового і кадрового забезпечення».

До правових засад реформування цієї сфери також необхідно віднести Конституцію України, яка у п. 9 Перехідних положень (Розділ XV Конституції України), передбачає формування в Україні «системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування», тому, що система досудового слідства є своєрідним «лакмусовим папірцем» процесів, що проходять у правоохоронній сфері, так як організаційно-структурні зміни у сфері слідства є детермінуючим фактором змін у системі правоохоронних органів України загалом [2].

Реформа правоохоронної системи це, також, є процес, який Україна зобов'язалась здійснити на вимогу міжнародної спіль-

ноти в рамках членства у Раді Європи та інших міжнародних організаціях. Зокрема правовими засадами реформування правоохоронних органів міжнародного рівня є Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи про «Контроль внутрішніх служб безпеки в країнах-членах Ради Європи» 1402 (1999), «Про демократичний нагляд над сектором безпеки в країнах-членах» 1713 (2005) тощо.

Проте, правоохоронна система України, яка б функціонувала на засадах нових принципів, які діють у західноєвропейському просторі таких як, зокрема, пріоритетність інтересів людини над інтересами держави, у нас не сформована, немає єдиного погляду, концепції такого системно-структурного реформування, а відповідне законодавство не розроблене і не введене у дію. Організаційно-правові заходи та правотворча практика силових відомств, за реальним змістом, більш спрямовані на забезпечення внутрішньовідомчих інтересів, разом з тим вбачається їх привалювання над загальносуспільними вигодами.

Стримуючим чинником у процесі реформування є, також, науково-теоретична, змістовно-термінологічна та нормативна невизначеність сфери правоохоронної діяльності. Це проглядається як в поглядах різних правничих наукових шкіл, так і в положеннях нормативних актів. Так в законах, які врегульовують правоохоронну діяльність наводяться різні підстави для визначення приналежності тих чи інших органів до правоохоронних, тому зробити



визначення «правоохоронних органів, правоохоронних функцій, правоохоронної діяльності» тощо на підставі чинного законодавства досить складно.

Науковці підходять до вирішення цієї проблеми з різних позицій, які відображають вищезгадану нормативну невизначеність правоохоронної тематики. Один із підходів поділяє вчених на прибічників двох загальних поглядів, які розглядають категорії «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» в вузькому та широкому розумінні [3, с. 33]. Одні науковці відносять до цього кола органи, які в переважній більшості виконують правоохоронну функцію - це суди, прокуратура, адвокатура, органи юстиції, внутрішніх справ, податкова міліція і інші подібні формування [4, с.3; 120]. Інші – лише суди, як органи які займаються лише суто охороною законності і правопорядку, захистом прав та свобод особи та громадянина при чому суто засобами права. Ще інші навпаки діяльність судів відносять до окремого судового виду діяльності [5, с. 16-19]. Є і інші підходи до визначення кола правоохоронних органів, як і правоохоронної діяльності, як діяльності, що здійснюється лише державним структурами, так і такої, що може здійснюватись недержавними, в тому числі громадськими організаціями. Одне з сучасних визначень правоохоронної діяльності знаходимо в працях російського вченого К. Ф. Гуценко, який розглядає її як таку державну діяльність, що здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу у суворій відповідності з законом та при неухильному дотриманні встановленого ним порядку [6, с. 8-9]. Сучасна позиція українських вчених-юристів, в сутності своїй, співпадає з думкою російських колег, проте, вони розглядають цей вид державної діяльності через вплив уповноваженої державної посадової особи на поведінку людей або групи людей, шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення права, його виявлення або роз-

слідування з обов'язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності [7, с. 6-13].

Суб'єкти нормотворчого процесу, також, не залишались осторонь проблем реформування правоохоронної системи України. Найвищий рівень активності у цій сфері спостерігався продовж 2006 - 2008 років. У цей період були затверджені Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року за Указом Президента України від 19.06.2006 р., № 546/2006; Концепція реформування Служби безпеки України за Указом Президента України від 20.03.2008 р., № 249/2008; Концепція реформування кримінальної юстиції України за Указом Президента України від 8.04.2008 р.; Концепція реформування Державної кримінально-виконавчої служби України за Указом Президента України від 25.04.2008 р., № 401/2008, завдання з розробки проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України за Указом Президента України від 20.03.2008 р., № 245/2008.

Аналізуючи конкретні заходи, науковці, політики та практики відзначають, що позитивні зміни у напрямку створення новітніх правоохоронних органів явно проявляються лише в ході виконання заходів передбачених Концепціями реформування Державної кримінально-виконавчої служби та розвитку Державної прикордонної служби як правоохоронних органів.

Найбільш впливова роль у процесі реформування правоохоронної системи належить Президенту України на підставі його конституційно визначених повноважень, зокрема у сфері забезпечення національної безпеки, формування судової системи, утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Зокрема визначальними стала низка указів Президента України щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. [8]. Цими указами, починаючи з грудня 2010 року, створюються, реорганізуються та ліквіднуються відомства та служби, які наділені повно-



важеннями у правоохоронній сфері. Зокрема, на базі органів МВС України створено Державну міграційну службу, а Служба безпеки України цілком обґрунтовано виведена із системи органів виконавчої влади. Натомість встановлено статус Адміністрації Державної прикордонної служби України, як самостійного центрального органу виконавчої влади. Таке рішення Глави держави сприйнялось як відображення цілком обґрунтованої виваженої позиції та сучасного стану Державної прикордонної служби України як самодостатнього правоохоронного органу, з чіткою чотирьох рівнявою системою управління, що найбільш активно та ефективно проходить процес реформування. Проте, уже наступним указом самостійність Держприкордонслужби України була обмежена шляхом наділення міністра внутрішніх справ України повноваженнями координаційного характеру щодо неї. Формування такої системи відношення МВС України та ДПС України розцінюється як крок у напрямку віднесення органів охорони державного кордону України до системи органів МВС України за прикладом багатьох європейських держав. Проте, на даному етапі, в період коли реформування МВС України перебуває у стані невизначеності, така підпорядкованість ДПС України вбачається дочасною.

Натомість системність та поступальність заходів щодо реформування органів охорони державного кордону України, демонструють реальність змін у цій сфері. Довготривала та завчасна державна, політична, законодавча, наукова підтримка процесу реформування, чітке визначення стратегічної мети та оперативних цілей, визначення та проведення конкретних дій, їх наукове та матеріально-технічне обґрунтування дали високий позитивний результат. Важливим фактором ефективності поступальних змін став системний внутрішній (відомчий та позавідомчий), зовнішній (міжнародні організації та місії) моніторинг стану реформування.

Першими були створені підрозділи дільничних інспекторів прикордонної служби,

які стали основною ланкою в оновленій адміністративно-правовій системі організації охорони державного кордону України. Пізніше формується вертикаль підрозділів адміністративного провадження та по роботі з іноземцями, які організують адміністративно-процесуальне супроводження виявлених правопорушень, утримання та видворення іноземців. А також, за суто європейським підходом підрозділи аналізу ризиків та кримінального аналізу. Своєрідним апофеозом структурних перетворень було створення чотирьохрівневої системи управління: Адміністрація ДПС України – регіональне управління – орган охорони державного кордону – відділ прикордонної служби. [9]

Новітнім елементом цієї структури стали відділи прикордонної служби. Відділ прикордонної служби – визначений, як основний підрозділ органу охорони державного кордону, призначений для безпосередньої охорони визначеної ділянки державного кордону України, здійснення прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, оперативно-розшукової діяльності, запобігання злочинам та адміністративним порушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України.

З огляду на результати, вважаємо, що подібний механізм реформування органів влади, у тому числі тих, які наділені повноваженнями у правоохоронній сфері, а також тих, що забезпечують функціонування кордонів України, міг би стати еталонним прикладом для наслідування.

У грудні 2012 року Указом президента України започатковує реформування двох потужних суб'єктів, які також наділені повноваженнями правоохоронного характеру – Державної податкової служби та Державної митної служби шляхом їх реорганізації та утворення на їх основі Міністерства доходів і зборів України [10]. Тим самим новоутворене міністерство стає впливовим гравцем в сфері правоохоронної діяльності



та національної безпеки через цілком визначені завдання, зокрема і в сфері забезпечення безпеки та життєдіяльності кордонів України. Міністерство доходів і зборів України перейняло низку спільних з іншими правоохоронними органами завдань щодо інтегрованого управління кордонами, охорони державного кордону та механізму забезпечення співпраці у протидії транскордонній і транснаціональній організованій злочинності; створення єдиного інформаційного простору. Також до спільних завдань, з більш вираженими відомчими особливостями, відносимо запровадження європейських стандартів здійснення прикордонного, митного та інших видів контролю [11, 12]. В той же час утворення такого суб'єкта правоохоронної діяльності як Міністерство доходів і зборів України попередньо не передбачала жодна закріплена на рівні Указів Президента України чи постанов КМУ Концепція або план. Все це створює ряд проблем управлінського та організаційно-правового характеру, зокрема в площині міжвідомчої координації діяльності та внутрішньовідомчого управління, а також вимагає глибокого, об'єктивного наукового аналізу та обґрунтування діяльності новоствореного ЦОВВ.

Проте, навіть з урахуванням позитивних змін у Держприкордонслужбі України та деяких інших службах України вбачається передчасним робити висновок про кардинальні зміни у всій вітчизняній правоохоронній системі тому, що:

по-перше, не виконується стратегічне завдання Конституції України, щодо формування системи досудового слідства, тобто системи нової, системи незалежної, системи структурно та організаційно автономної. Нажаль, аналіз структур досудового слідства, які належать до складу кількох різних за призначенням та функціями органів влади, свідчить про те, що на даний момент немає єдиного бачення та бажання створити нову дієву, ефективну та незалежну від відомчого впливу систему досудового слідства. Разом з тим, значна кількість фахівців теоретиків та практиків мають розу-

міння того, що органи досудового слідства не повинні бути розпорочені по тих органах, які на даний час наділенні повноваженнями здійснювати попереднє слідство. Але немає чіткого бачення того чи вона має бути повністю організаційно автономною, чи може бути підпорядкована судовій гілці влади. Новий Кримінальний процесуальний кодекс України не дав остаточного рішення цієї проблеми, лише привідкривши двері до напрямку її вирішення надавши повноваження досудового слідства поряд зі слідчими особами органу внутрішніх справ, органу безпеки, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, ще й слідчим органу державного бюро розслідувань. Тобто, тим самим КПК вказав на можливість створення нового правоохоронного органу – державного бюро розслідувань;

по-друге, реформування основних структурних органів правоохоронної системи, таких як Міністерство внутрішніх справ, прокуратура та Служба безпеки України, як уже говорилося також носить формально-механістичний характер. Це пов'язано також і з небажанням, яке обґрунтовується «об'єктивними причинами», позбутися повноважень попереднього слідства, змінити сфери впливу;

по-третє, найбільш принципово, стратегічно важливим для ефективного функціонування національної правоохоронної системи, правоохоронних органів є концептуальне співвіднесення їх призначення, реальних функцій, завдань та повноважень з положенням ч. 2 ст. 3 Конституції України. Ці положення мають характер принципів, а не лозунгів та декларацій, як конституційні норми вони є нормами прямої дії. Вони однозначно визначають та встановлюють, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Тобто, «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком, має бути



призначенням МВС України, Прокуратури, СБУ, органів Міністерства доходів та зборів України. Проте суттєвих змін у призначенні, повноваженнях, системі організації, управлінні з часів Радянського Союзу та перших років незалежності не відбулось. Пріоритетом залишаються інтереси держави або відомчих показників, а не конкретної, окремо взятої людини, громадянина, особи;

по-четверте, (на це вказувалось вище) відсутнє єдине розуміння змісту поняття «правоохоронних органів», «правоохоронної діяльності», «правоохоронних функцій». Нормативно ці поняття не закріплені. Немає єдиної думки. Науковці підходять до вирішення цієї проблеми з різних позицій, які в самому загальному вигляді розглядають категорії «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» в вузькому та широкому розумінні.

Тому, реформуючи правоохоронну систему необхідно визначитись з принципами, метою, предметом реформування, об'єктами реформування тощо.

Можливо та необхідно, більш чітко визначитись з доцільністю застосування терміну «правоохоронний» до Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, органів Міністерства доходів та зборів України та інших, так як вони напряду не захищають права людини, їх призначенням є забезпечення державної, прикордонної безпеки, фінансової безпеки. Так як вони не є органами безпосередньої охорони прав і свобод громадян (тобто правоохоронними органами) за більшістю своїх повноважень, але є органами державної безпеки, прикордонної безпеки та фінансової безпеки, то нехай і будуть у цьому зрозумілому, відповідно до призначення, термінологічному сегменті. Тоді у ході реформування правоохоронної системи більш чіткішими стануть напрями проведення змін, а дієві та ефективні кроки замінять формальне переформатування існуючих об'єктів та зміну назв.

Підняті у статті проблеми підлягають подальшому вивченню та всебічному обговоренню науковцями, практиками та законодавцями.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — Офіц. вид. — 2003.- №39 — ст.. 351
2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К.: Паливода А.В.Преса України, 2011. — 56 с. — (Закони України)
3. Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у вузькому і широкому розумінні // Радянське право. — 1985. — № 7.
4. Мельник М.І. Хавронюк М.І. Суд та інші правоохоронні органи, Правоохоронна діяльність: закони і коментарі: Навчальний посібник (Автори і упорядники М.І. Мельник .М.І. Хавронюк). — К.: Атіка, — 2000. — 512 с.
5. Білоусов В.Т. Поняття судової та правозахисної діяльності. / В кн.: Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Навч. посіб. / В.С.Ковальський (керівник авт. Колективу), В.Т. Білоус, С.Е. Демський та ін.; Відп. Ред. Я.Кондратьєв. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 320 с.
6. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. Под ред. К.Ф. Гуценко. Изд. 4-е, перераб. и доп. — М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1998. — 416 с.
7. Ковальський В.С. Поняття правоохоронного органу та правоохоронної діяльності. / В кн.: Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Навч. посіб. / В. С. Ковальський (керівник авт. Колективу), В.Т. Білоус, С.Е. Демський та ін.; Відп. Ред. Я.Кондратьєв. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 320 с.



8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 року // [Електронний ресурс] — <http://zakon1.rada.gov.ua>
9. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року: Указ Президента України № 546/2006 від 19.06.2006 р. // Офіційний вісник України. -2006 р. -№ 25. –Ст.1807.
10. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>
11. Концепція Інтегрованого управління кордонами : КМУ, Розпорядження від 27 жовтня 2010 р. N 2031-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2031-2010-%D1%80>
12. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами : КМУ, Розпорядження від 5 січня 2011 р. N 2-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2-2011-%D1%80>

Хома В. О. Теоретичні та організаційно-правові засади реформування системи правоохоронних органів України

Анотація. Стаття присвячена дослідженню теоретичних та організаційно-правових засад реформування системи правоохоронних органів України, з'ясуванню проблем та напрямків реформування правоохоронних органів, аналізуються акти законодавства у цій сфері.

Ключові слова: правоохоронні органи, правоохоронна система, правоохоронна діяльність, реформування.

Хома В. А. Теоретические и организационно-правовые основы реформирования системы правоохранительных органов Украины

Аннотация. Статья посвящена исследованию теоретических и организационно-правовых основ реформирования системы правоохранительных органов Украины, выяснению проблем и направлений реформирования правоохранительных органов, анализируются акты законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: правоохранительные органы, правоохранительная система, правоохранительная деятельность, реформирование.

Khoma V. O. Theoretical and organizational and legal framework reform of the law enforcement bodies of Ukraine

Summary. The article investigates the theoretical and institutional framework of the reform of the system of law enforcement bodies of Ukraine, the elucidation of problems and directions of Police Reform, analyzes legislative acts in this field.

Keywords: Police, the legal system, law enforcement, reforming.

