

УДК 347/96(477)

КОМПЛЕКСНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Кубаєнко А. В.

У статті розглядаються проблеми, спільні для процесу реформування системи правоохоронних органів, що розуміється з точки зору сучасного українського законодавства, а також пропонуються деякі способи їх можливого рішення з метою підвищення ефективності діяльності вказаної системи.

Ключові слова: правоохоронні органи, система правоохоронних органів, реформа системи правоохоронних органів, оцінка ефективності діяльності правоохоронних органів.

В статье рассматриваются проблемы, общие для процесса реформирования системы правоохранительных органов, понимаемой с точки зрения современного украинского законодательства, а также предлагаются некоторые способы их возможного решения с целью повышения эффективности деятельности указанной системы.

Ключевые слова: правоохранительные органы, система правоохранительных органов, реформа

системы правоохранительных органов, оценка эффективности деятельности правоохранительных органов.

The article deals with problems common to the process of reforming the law enforcement system, understood in terms of contemporary Ukrainian legislation, and suggests some ways to their possible solutions in order to increase the effectiveness of the above-mentioned system.

Keywords: law enforcement, law enforcement system, the reform of the law enforcement system, evaluation of the effectiveness of law enforcement.

Однією з основних задач процесу реформування системи правоохоронних органів є підвищення ефективності їх діяльності. Однак критерій ефективності по-різному визначається суспільством і державою.

Проблемні питання реформування системи правоохоронних органів висвітлювалися в наукових працях вітчизняних і закордонних учених: С.С. Алексєєва,

© А.В. Кубаєнко, 2015

В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.Ю. Богдановської, І.В. Бондаренка, В.С. Венедиктова, Ю.М. Козлова, М.І. Коцюбри, В.В. Копейчикова, Р.З. Лівшиця, О.М. Музичука, І.В. Опришка, В.М. Плішкіна, В.М. Сінокова, Л.А. Сидорчука, О.Ф. Скакуна, М.В. Цвіка та ін. Проте саме зараз постала з особливою гостротою, незалежно від умов реформування правоохоронних органів, проблема забезпечення правопорядку в державі й дотримання прав і свобод громадян. До них на сьогодні належить корупція та транснаціональна злочинність. У процесі реформування правоохоронних структур необхідно запровадити механізм унеможливлення їх використання в політичній діяльності та дієві способи запобігання корупції всередині цих відомств.

Сьогодні не існує єдиної, аргументованої позиції не тільки у відношенні ефективності реформ системи правоохоронних органів, їх основних недоліків і досягнень, а й у відношенні того, які органи взагалі можна вважати правоохоронними.

Для іноземних фахівців процес реформування виглядає дуже складним, що, у свою чергу, може призводити до появи в них негативних поглядів, навіть на найбільш загальні реформи, які мають відношення до системи правоохоронних органів. Так, Ю. Хаскі вважає, що основним “двигуном” реформ в Україні є Президент і невелика група експертів, які працюють з ним, відзначаючи відсутність зацікавленості в проведенні правової реформи з боку суддів, бізнесу та юридичної спільноти.

На думку С. Холмса, “правова реформа в Україні не має політичної та соціальної бази” [1, 195].

Сьогодні постала необхідність конкретизувати перелік органів, що відносяться до правоохоронних, на підставі чинного законодавства. На нашу думку, сьогодні, визначаючи склад системи правоохоронних органів, необхідно керуватися положеннями Закону України “Про держаний захист працівників суду та правоохоронних органів” від 23.12.1993 року, який визначає, що правоохоронними органами є органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [2]. Отже, систему правоохоронних органів держави складають спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку з додержанням установлених законом правил і процедур відповідно до своєї компетенції [3, 48].

Виходячи з указанного розуміння системи правоохоронних органів, вважаємо важливим і актуальним завданням вивчення ряду загальних проблем, властивих для цієї системи. На наш погляд, сьогодні залишаються малодослідженими саме комплексні підходи до вирішення проблем реформування системи правоохоронних органів, а наявні наукові дослідження переважно пов'язані з вирішенням проблем реформування окремо взятих елементів указаної системи.

Переходячи до вивчення найбільш загальних проблем, властивих процесу реформування системи правоохоронних органів, необхідно більш детально зупинитися на проблемі оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів, властивій як для найбільш загальних

реформ вказаної вище системи, так і для реформ її окремих елементів.

Розглянута проблема, на наш погляд, має, як мінімум, дві найважливіші особливості.

По-перше, важливо відзначити, що не існує офіційного “реєстру” результатів реформи й офіційних оцінок їх реальності, значущості та корисності. Отже, сьогодні оцінка результатів реформ, як з боку держави, так і з боку суспільства ускладнена і в чомусь суб'єктивна.

По-друге, у зв'язку зі суб'єктивним характером оцінки ефективності проведених реформ, виникають значні розбіжності між їх оцінкою, що проводиться державними органами (зокрема, які безпосередньо займаються реалізацією цих реформ) і представниками суспільства (громадськими об'єднаннями).

Сформована ситуація з відсутністю системи оцінки ефективності проведених реформ у системі правоохоронних органів не може не викликати побоювання, оскільки невміння правоохоронних органів об'єктивно оцінювати власну діяльність виступає значною перешкодою при проведенні реформ, розумінні їх сенсу, цілей, завдань і отримання від них очікуваних результатів, спрямованих на підвищення ефективності їх роботи.

Другою не менш важливою проблемою для процесу реформування системи правоохоронних органів є кадрово-ва робота. Ця проблема знаходить своє відображення в більшості вивчених нами наукових публікацій, які висвітлюють тематику реформування правоохоронних органів. До найбільш поширених кадрових проблем різних правоохоронних органів авторами відносяться: відтік кваліфікованих кадрів, неправильна розстановка пріоритетів у професійній діяльності, неефективність супідрядності й виконання рішень, збої в системі наступності кадрів, деформація правової свідомості кадрів, подвійність підпорядкованості, висока кадрова некомплектність і низький рівень юридичної підготовки, проблеми професійного навчання фахівців, недостатня кількість ВНЗ, що готують кадри для ряду правоохоронних органів, малий обсяг підготовки ними кадрів і т.д.

Таким чином, для правоохоронних органів очевидний широкий ряд загальних проблем з кадровим складом. При цьому органи, кадрову систему якого можна було б поставити в приклад іншим органам, на нашу думку, не існує, незважаючи на те, що свої позитивні напрацювання в області роботи з кадровим складом є у всіх без винятку правоохоронних органів. Викладене означає, що вирішення кадрового питання потребує єдиного підходу, з урахуванням специфіки діяльності конкретних правоохоронних органів.

Третьою найважливішою проблемою можна виділити відсутність комплексного законодавчого підходу до регулювання процесів проведення реформ системи правоохоронних органів, їх контролю, аналізу та удосконалення.

Незважаючи на те, що правоохоронні органи утворюють окрему систему, єдиного підходу до її реформування до теперішнього часу не існує. На наш погляд, наразі необхідність створити комплексний нормативний акт у вигляді концепції або стратегії реформування системи правоохоронних органів на кілька років вперед, як це робиться стосовно реформи судової системи або реформ окремих правоохоронних органів.

Ми глибоко переконані в тому, що надання правового статусу вказаній реформі вкрай важливо, тому що від цього багато в чому буде залежати її сприйняття в суспільстві.

Результати соціологічних опитувань свідчать про те, що реформи, більшою мірою підкріплені законодавчо, мають більш зрозумілий характер в очах суспільства й характеризуються як більш ефективні. Про це, зокрема, свідчить порівняння результатів соціологічних опитувань щодо ефективності правової та адміністративної реформ. Так, соціологічні опитування щодо результатів правової реформи характеризуються меншою ефективністю, ніж результати адміністративної реформи, що має більш широку нормативно-правову базу [4, 145].

Отже, надання реформі системи правоохоронних органів правового статусу, на наш погляд, буде значною мірою сприяти більш ясному її сприйняттю в суспільстві й державі, підвищить її ефективність, а також дозволить комплексно вирішувати ряд загальних проблем, властивих для системи правоохоронних органів.

Зважаючи на викладене, можна виділити четверту загальну проблему реформування системи правоохоронних органів, якою, на нашу думку, є низький рівень взаємодії держави з суспільством при її проведенні. Насамперед це виражається в недостатній інформованості громадськості про цілі, завдання, досягнення та недоліки проведених реформ системи правоохоронних органів, незважаючи на те, що в суспільства є зацікавленість у цьому.

Разом з тим, враховуючи важливість громадської участі в процесі проведення реформ, на нашу думку, необхідним є створення ефективного інституту, що передбачає врахування думки громадян при здійсненні діяльності державних органів і виборі напрямів їх реформування, а також інституту освідомлення громадян державою про плановані та проведені реформи.

Інститути участі суспільства в законодавчому процесі та процесі діяльності органів держави давно активно застосовуються за кордоном. Так, у Франції ще в 1997 році була розроблена "Хартія якості послуг", якою громадянам надається право на участь в оцінці досягнутих результатів. Крім цього, більше ніж у 70 країнах відкрито електронний доступ до обговорення як чинного законодавства, так і проектів нормативних актів органів виконавчої влади. Наприклад, у США мається інформаційний Інтернет сайт www.regulations.gov, підтримуваний Урядом [5, 36].

Підводячи підсумок, необхідно відзначити, що, на нашу думку, сучасні потреби розвитку правоохоронних органів, які є складовою системи органів держави, передбачають створення комплексного нормативно-правового акта, що закріплює концепцію або стратегію проведення ряду необхідних реформ. Таке рішення покликане комплексно визначити основні цілі й завдання реформ системи правоохоронних органів, задати основні орієнтири розглянутої реформи. Крім того, такий нормативно-правовий акт, на наш погляд, сприятиме формуванню єдиного уявлення громадськості про систему правоохоронних органів і основні напрямки її розвитку.

Крім цього, вважаємо за необхідне приділяти більше уваги вирішенню кадрових питань по мірі реалізації реформ системи правоохоронних органів, оскільки кадровий склад правоохоронних органів безпосередньо й значним чином впливає на їх ефективність. Вважаємо можливою реалізацію цієї пропозиції шляхом розрахунку та створення необхідної кількості навчальних місць у ряді ВНЗ, які б повністю покривали кадрову потребу. Крім цього, вважаємо за необхідне створення кадрового резерву для всіх правоохоронних органів, ужиття заходів додаткового аналізу й коригування обов'язкових вимог

до періодичного підвищення кваліфікації та переатестації співробітників правоохоронних органів.

Крім того, вважаємо за необхідне якнайшвидше прийняти законопроект "Про правоохоронні органи України", який покликаний законодавчо закріпити правовий статус працівника правоохоронних органів.

Додатково вважаємо за необхідне підвищення ступеня інформованості суспільства про проведені реформи системи правоохоронних органів. Цьому, на нашу думку, може сприяти створення спеціального загальнодоступного електронного правового ресурсу. Доцільно наділити такий ресурс офіційними коментарями посадових осіб державних органів, з яких можна було б більш повно зрозуміти зміст і призначення тієї чи іншої реформи.

Указаний ресурс зможе допомогти відокремити в правосвідомості людей реформи від поточного вдосконалення законодавства, а також і в державі з'явиться додаткова можливість оцінки громадської думки для подальшого коректування курсу проведених реформ. Відповідальність за ведення такого електронного ресурсу, на наш погляд, доцільно покласти на Міністерство юстиції України.

Не менш важливо вдосконалювати механізми оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів, з обов'язковим урахуванням думки громадськості, по можливості уникаючи внутрішньовідомчого й формального підходів до її оцінки. Крім того, на базі оцінки ефективності тієї чи іншої реформи повинна будуватися систематизація її результатів з подальшою їх доробкою й удосконаленням, зокрема шляхом унесення змін у конкретні нормативно-правові акти.

Література

1. Паньонко І.М. Причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів України [Текст] / І.М. Паньонко // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. - 2014. - № 801. - С. 195-201.
2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII із змін., внес. згідно із законами України: за станом на 25.01.2015, 1698-18 - [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Правоохоронні органи України: поняття та функції / Д.І. Бородин // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. - 2015. - № 2. - С. 47-51.
4. Медведєв О.В. Напрямки реформування правоохоронних органів [Текст] / О.В. Медведєв // Право і суспільство. - 2014. - № 1.2. - С. 144-149.
5. Передерій О.С. Пріоритети діяльності правоохоронних органів України у світлі активізації європейської інтеграції [Текст] / О.С. Передерій // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Право. - 2015. - № 1151, вип. 19. - С. 37-39.

Кубаєнко А.В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративної
діяльності ОВС та економічної безпеки
ОДУВС
Надійшла до редакції: 03.09.2015