

зборів в адміністративному провадженні, але з дещо обмеженими можливостями, наприклад, щодо відстрочення сплати судового збору (крім участі іноземців в процесі, яким надається до двох місяців терміну), зменшення його розміру. Разом з тим, інституту процесуальних витрат відоме звільнення від їх сплати, але використано інший, ніж в Україні, підхід.

Особливістю польського закону, як і в більшості європейських країн (Бельгія, Німеччина, Австрія та ін.), яку потрібно, на наш погляд, запозичити у національне законодавство, є вжиття терміну «процесуальні витрати», як витрати, пов'язані із здійсненням того чи іншого юрисдикційного процесу, що включають в себе: судові витрати (збір чи мито і судову заставу (аванс) на покриття майбутніх витрат у судочинстві) і позасудові витрати.

У цілому, слід відмітити певну послідовність вітчизняного Кодексу адміністративного судочинства в контексті врегулювання питань судових витрат, яким закріплено їх види, сутність, розподіл залежно від наслідків розв'язання публічно-правового спору, хоча і мають місце відсилочні норми до спеціального закону України (про судовий збір) та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України (стосовно граничних розмірів окремих різновидів судових витрат). При відкритості до удосконалення (уточнення, деяких визначень, наприклад, поняття «судові витрати»), цей кодифікований акт є логічним і практичним. Тому, будь-які запозичення тих чи інших категорій, понять, інститутів вимагають ґрунтовного підходу та урахування національних особливостей.

#### **Список використаних джерел:**

1. Глущенко Л. Г. Судові витрати в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л. Г. Глущенко. – Запоріжжя : Класичний приватний ун-т, 2011. – 20 с.

2. Шейвейко Р. І. Витрати в адміністративному процесі за законодавством України: питання теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р. І. Шейвейко. – Запоріжжя, 2011. – 15 с.

3. Пащенко К. С. Правове регулювання судових витрат в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К. С. Пащенко. – К. : Державний НДІ МВС, 2012. – 20 с.

4. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – С. 319.

5. О судопроизводстве в административных судах : Закон Польши от 30.08.2002 г. // Законодательный вестник. – 2002. – № 9. – Ст. 1270.

6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 37. – Ст. 446 (із змінами і доповненнями).

*\* Пащенко Костянтин Сергійович – суддя Окружного адміністративного суду м. Києва.*

УДК 340.134:342.9(477)

Артем Янчук \*

### **ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ ОСНОВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ**

*У статті досліджуються проблемні питання формування основ нормативно-правового забезпечення реформування правоохоронної системи та правоохоронних органів України як інституційної складової цієї системи.*

*Ключові слова: правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, правоохоронна система, нормативно-правове забезпечення реформування правоохоронних органів, Конституція України, шляхи формування нормативно-правового забезпечення реформування правоохоронної системи України.*

**Янчук А. А. Пути формирования основ нормативно-правового обеспечения реформирования правоохранительной системы Украины: к постановке проблемы.**

В статье исследуются проблемные вопросы, касающиеся формирования основ нормативно-правового обеспечения реформирования правоохранительной системы и правоохранительных органов как институциональной составной этой системы.

Ключевые слова: правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, правоохранительная система, нормативно-правовое обеспечение реформирования правоохранительных органов, Конституция Украины, пути формирования нормативно-правового обеспечения реформирования правоохранительной системы Украины.

**Yanchuk A. O. Ways of forming of bases of the normative-legal providing of reformation of the law-enforcement system of Ukraine: raising of problem.**

The article examines the problematic issues of the foundations of normative-legal support of reforming the judicial system and law enforcement bodies of Ukraine, as an institutional component of this system.

Keywords: law enforcement, law enforcement, law enforcement system, regulatory support of the reform of law enforcement agencies, the Constitution of Ukraine, the ways of forming normative-legal support of reforming the law enforcement system of Ukraine.

У сучасних суспільно-політичних умовах модернізація країни набуває актуального значення, особливо це стосується реформування правоохоронної системи України та формування дієвих механізмів контролю за станом реформування правоохоронних органів. Реформування правоохоронних органів як інституційної складової повинно відповідати новій архітектурі національної безпеки України та сучасним напрямкам розбудови нашої держави.

Як зазначено в Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, яка була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р., авторитет влади у сфері протидії злочинності залежить не стільки від показників розкриття кримінальних правопорушень, скільки від довіри населення до правоохоронних органів як до захисників індивідуальних та суспільних інтересів та додержання силовими структурами принципу верховенства права. Діяльність правоохоронних органів повинна спиратися на зв'язок та підтримку населення [1]. Тобто мова йде не тільки про реформування МВС України, а про всі правоохоронні органи, які разом із відповідними нормативно-правовими засадами, організаційним та іншими видами забезпечення утворюють правоохоронну систему держави.

На думку А. Куліша, правоохоронна система – це багаторівнева соціальна система, яку складають правові засоби, методи та гарантії, що забезпечують охорону суспільних відносин від протиправних посягань, та державні органи, які виконують правоохоронні функції. Вона має наступні властивості: цілісність, структурність, взаємозалежність системи і середовища, ієрархічність [2, с. 19].

Структура правоохоронної системи – це стала єдність її елементів, які утворюють відповідні три основні підсистеми:

1) нормативну (регулятивну) – правові норми і принципи, що регулюють відносини між суб'єктами правоохорони, які знаходять свій вияв у правових актах, що регулюють правоохоронну діяльність;

2) інституційну, яку складають правоохоронні органи, для яких правоохоронна діяльність є основним завданням, а також об'єкти правоохоронного впливу;

3) функціональну, яка включає правоохоронну діяльність, взаємодію та координацію між правоохоронними органами [3, с. 10–11].

У статті 17 Конституції України зазначено, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [4]. Це конституційне положення дає підстави для розробки та прийняття

базового закону про правоохоронні органи України, який повинен регламентувати порядок утворення правоохоронних органів, їх підпорядкування, визначати функції, завдання, ознаки правоохоронних органів та правоохоронної діяльності, законодавчо визначити дефініцію «правоохоронна система України».

Чинне законодавство України не дає чіткого визначення таких важливих дефініцій як правоохоронна система, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, державна правоохоронна служба. Законодавчо не закріплений вичерпний перелік правоохоронних органів. У різних законодавчих актах поняття та перелік правоохоронних органів визначається по – різному.

Так, наприклад, термін «правоохоронні органи» згадується у законах України: «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» (ст. 2), «Про державну таємницю» (ст. 3), «Про захист суспільної моралі» (ст. 15), «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними» (ст. 7), «Про контррозвідувальну діяльність» (ст. 5), «Про основи національної безпеки України» (ст. 1, 8, 9), «Про поховання та похоронну справу» (ст. 24), «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» (ст. 4).

Термін правоохоронна система (без наведення його дефініції) закріплений у статті 8 Закону України «Про основи національної безпеки України», у якій зазначено, що основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України у сфері державної безпеки є: реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів, покращення їх фінансування, матеріально-технічного, організаційно-правового і кадрового забезпечення [5].

Відповідно Указу Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про затвердження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» передбачено здійснення реформування правоохоронної системи за вектором національної безпеки України. Тобто реформування правоохоронної системи повинно здійснюватися у системі забезпечення національної безпеки України [6].

Нечітке й суперечливе вживання законодавцем термінів «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи держави», «правоохоронна система» свідчить про відсутність єдиного підходу в його розумінні в законодавстві. Це ускладнює розв'язання проблем реформування всієї правоохоронної системи, негативно впливає на нормативне регулювання компетенції правоохоронних органів, інституційну та функціональну складові правоохоронної системи України.

Сучасними вітчизняними науковцями, правознавцями та фахівцями з правоохоронної діяльності, зокрема В. Грищуком [7], А. Кучуком [8], В. Ліпканом [9], М. Мельником [10], О. Семерак [11] та ін. досліджувалася проблема нормативно-правового забезпечення правоохоронної діяльності, визначення дефініцій «правоохоронна система», «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи», їх ознаки, функції, завдання тощо.

Багато наукових публікацій присвячено проблемі реформування правоохоронних органів. Серед них необхідно відзначити наукові роботи щодо реформування правоохоронної системи та її інститутів С. Терешко [12], С. Альфьорова [13], С. Полтавця [14], О. Мартиненка [15] та ін. Особливої уваги заслуговує аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень, підготовлена В. Гірич, – «До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів» [16]. У цьому документі визначено, що у законодавстві України поняття «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» визначаються одне через одного, відсутні нормативно визначені критерії, за якими певна діяльність чи органи можуть бути віднесені до правоохоронних. Відсутність чітких і однозначних юридичних дефініцій базових понять породжує та генерує подальші недоліки, зокрема у законодавчому визначенні сфер компетенції органів сектору безпеки, а відтак – і у практичній організації діяльності системи забезпечення національної безпеки [16].

Завдяки здійсненим дослідженням вітчизняними науковцями було встановлено, що правоохоронна діяльність спрямована на запобігання виникненню умов і причин можливих

та вчинених суспільно небезпечних явищ, припинення їх розвитку та ліквідацію наслідків. Різним видам правоохоронної діяльності властива одна спеціальна ознака. Вона полягає в тому, що охорона прав фізичної чи юридичної особи здійснюється шляхом застосування публічно встановлених процедур. Як охоронний інструмент держави, правоохоронна діяльність впливає на поведінку суб'єктів правовідносин за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, контролю за їх додержанням та реалізації юридичної відповідальності [17, с. 22–23].

Разом із тим у різних правових актах поняття правоохоронної діяльності та правоохоронних органів тлумачаться по-різному, а часто навіть суперечать одне одному, термін державна правоохоронна служба відсутній у чинному законодавстві зовсім, тому виникає нагальна потреба при здійсненні реформування правоохоронної системи забезпечити належне нормативно-правове підґрунтя для цієї діяльності, що буде універсальним та використовуватиметься для всіх правоохоронних органів, найбільш повно і точно відображатиме розкриття сутності та змісту врегулювання суспільних відносин у правоохоронній сфері за допомогою юридичного інструментарію.

Аналіз чинного законодавства України свідчить про те, що правоохоронні органи не об'єднані в єдину систему, їх статус, завдання, функції не збалансовані, а залежать від різного ступеня врегулювання законом суспільних відносин у відповідній сфері. Відсутнє чітке визначення та розмежування їх компетенції. Як наслідок, кількість правоохоронних органів, та фінансові витрати на їх утримання збільшилися, водночас ефективність роботи знизилася, вони виконують багато зайвих функцій, а окремі їх повноваження дублюються як між собою, так і органами, які здійснюють контрольні повноваження.

Це свідчить про недостатність наявних в українському законодавстві дефініцій для однозначної ідентифікації як правоохоронної діяльності, так і правоохоронних органів.

Спроби реформування правоохоронної системи та вдосконалення функціонування державного механізму за станом реформ здійснювалися постійно від дня проголошення незалежності України у 1991 році. Проте бажаного результату не було досягнуто, оскільки заходи, що реалізовувалися в утворенні (реорганізації, ліквідації) та чисельних змінах структури органів не ґрунтувалися на науковій організації праці, науковому дослідженні позитивного досвіду роботи правоохоронних органів у провідних країнах, перш за все, Європи та їх втіленні у вітчизняну правоохоронну систему.

Необхідність реформування правоохоронних органів (як базового елемента правоохоронної системи) також впливає з міжнародних конвенцій та угод, до яких приєдналася Україна, і з міжнародних зобов'язань України в рамках членства в Раді Європи. Здійснивши європейський вибір, наша країна взяла на себе зобов'язання – змінити роль та функції правоохоронних органів, які б відповідали принципам Ради Європи згідно із відповідним Висновком Парламентської Асамблеї РЄ № 190 від 26.09.1995 [18].

Відсутність системного аналізу недоліків чинного законодавства, яке суттєво стримує реформування і розвиток правоохоронної системи та її складових, в тому числі конституційних положень про правоохоронну діяльність та правоохоронні органи держави, унеможливорює ефективно та на системному рівні впроваджувати нові законодавчі ініціативи, системно впроваджувати реформи.

*Метою статті є, на підставі проведених досліджень, з урахуванням сучасних умов, у яких знаходиться Україна та перспектив її розвитку, аналізу міжнародного досвіду, визначити шляхи формування основ нормативно-правового забезпечення реформування правоохоронної системи України.*

Розв'язання проблеми реформування правоохоронних органів як основного елемента правоохоронної системи України передбачає визначення цілей, мети, завдань та очікуваного результату цього процесу.

Реформування правоохоронних органів передбачає розробку сучасних нормативно-правових умов функціонування, як кожного правоохоронного органу окремо так і всієї правоохоронної системи України в цілому.

Аналіз Конституції України та чинного законодавства свідчить про недосконалість сучасного правового забезпечення, відсутність системного уявлення і відповідного

законодавчого забезпечення місця правоохоронних органів та правоохоронної діяльності в цілому, а відсутність «ідеальної» моделі правоохоронної системи загрожує втратою контролю над ростом злочинності, утворює реальну внутрішню загрозу національній безпеці України та загрожує утворенню неспроможності забезпечення гарантій держави щодо забезпечення безпеки її громадянам, що є найвищою соціальною цінністю в Україні.

Перша проблема реформування правоохоронної системи пов'язана з необхідністю законодавчого закріплення підпорядкування правоохоронної системи виконавчій гілці влади, яка і повинна забезпечити її реформування. Разом з тим сьогодні серед правоохоронних органів ми маємо:

- правоохоронні органи які не належать до жодної з традиційно визначених ст. 6 Конституції України гілок влади: прокуратура, Національне антикорупційне бюро України;

- державні правоохоронні органи спеціального призначення які підпорядковані Президенту України: Служба безпеки України (ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України»), Управління державної охорони (ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»);

- правоохоронні органи, які є Центральними органами виконавчої влади або входять до структури органів виконавчої влади: Національна поліція (ст. 1 Закону України «Про національну поліцію»), Національна гвардія (ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України»), Адміністрація Державної прикордонної служби (ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»), Державна Пенітенціарна служба України (ст. 6 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»), Державне бюро розслідувань України (ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань України» після підписання Президентом України цього Закону).

Таке підпорядкування правоохоронних органів не сприяє визначенню єдиного центру розробки та впровадження реформ. Шлях котрим йде Україна з реформування правоохоронної системи, при якій кожний орган реформує сам себе, що унеможлиблює реформування на системному рівні всієї правоохоронної системи України, утворює потенційні загрози національній безпеці держави.

Прикладом негативного досвіду організації центру з розробки та впровадження реформ правоохоронної системи є «змагання» між Президентом України та Урядом за право очолювати цей процес.

Відповідно до Указу Президента України № 252/2012 від 06.04.2012 р. «Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів» в структурі Адміністрації Президента України був утворений Комітет з питань реформування правоохоронних органів, як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Проте Указом Президента України № 701/2014 від 02.09.2014 р. «Про ліквідацію консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України» Комітет з питань реформування правоохоронних органів було ліквідовано. У жовтні 2014 року було ліквідовано управління реформування правоохоронних органів та органів юстиції Адміністрації Президента України.

Водночас 4 червня 2014 р. Кабінет Міністрів України приймає Постанову № 171 «Про утворення робочої групи з питань підготовки пропозицій щодо розроблення Концепції реформування правоохоронних органів». Затверджує склад та Положення про робочу групу. Очолював робочу групу Перший віце-прем'єр-міністр України. Результати роботи цієї групи поки не оприлюднено.

Відповідно до Указу Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про затвердження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» передбачено здійснення реформування правоохоронної системи за вектором національної безпеки України. Тобто реформування правоохоронного сектору повинно здійснюватися у системі забезпечення національної безпеки України, яку відповідно до п. 1. ст. 106 Конституції України – забезпечує Президент України.

Стратегією національної безпеки України затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 у розділі 4.4. «Реформування та розвиток розвідувальних,

контррозвідувальних і правоохоронних органів» визначено, що реформування та розвиток розвідувальних, контррозвідувальних і правоохоронних органів України має здійснюватися на основі принципів верховенства права, патріотизму, компетентності, департизації, доцільної демілітаризації, координації та взаємодії, розподілу завдань і усунення дублювання функцій, демократичного цивільного контролю та прозорості. Цією Стратегією визначені завдання з реформування Служби безпеки України та Міністерства внутрішніх справ України, розвитку Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України, основні функції Національної поліції у сферах протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, зазначено на необхідність створення Державного бюро розслідувань, як правоохоронного органу, який відповідатиме за кримінальні розслідування [19].

Відсутність затвердженої Концепції реформування правоохоронної системи держави та правоохоронних органів України, після двох років реформування та Плану дій щодо реформування правоохоронних органів ще раз свідчить про невирішеність проблеми організації реформування на системному рівні і його законодавчого закріплення.

Друга проблема реформування правоохоронної системи України стосується законодавчого визначення та закріплення понять правоохоронна система, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, правоохоронна служба.

Згідно чинного законодавства ми маємо наступну класифікацію правоохоронних органів:

- Національне антикорупційне бюро України – державний правоохоронний орган [20];
- Служба безпеки України [21], Управління державної охорони [22], Державна прикордонна служба України [23] – правоохоронні органи спеціального призначення;
- Національна гвардія – військове формування з правоохоронними функціями [24];
- Військова служба правопорядку у Збройних силах України – спеціальне правоохоронне формування [25];

- Національна поліція – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [26];

- Державна кримінально-виконавча служба відповідно до закону здійснює правозастосовні та правоохоронні функції і складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України [27].

Така законодавчо закріплена класифікація правоохоронних органів не достатньо повно узгоджується з нормами Конституції України, яка наголошує, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом (ст. 17).

Конституція України (ст. 92), не визначає предметом виключно регулювання законів такі питання, як утворення та функціонування правоохоронних органів України, правоохоронної системи держави, порядок їх утворення, мету, цілі, функції, завдання. Не має в Конституції України посилення на правоохоронну діяльність та правоохоронну систему держави.

Таким чином, діюче законодавство не дає змогу проведення реального реформування правоохоронної системи і кожного органу, як суб'єкту цієї системи. Відсутність базового Закону «Про правоохоронну діяльність, правоохоронні органи та правоохоронну службу в Україні» не дає змогу законодавчо закріпити ці дефініції, сформулювати принципи, функції, завдання ознаки правоохоронних органів та визначити особливості цієї діяльності та проходження служби. Реформуючи кожний орган окремо, утворюючи нові правоохоронні органи та органи, які надають поліцейські послуги, ми не досягнемо основної мети

реформування правоохоронної системи України, оскільки не маємо уявлення про те, що ми хочемо отримати.

Аналіз міжнародного досвіду свідчить, що поліційні органи (синонім наших правоохоронних органів) – це органи виконавчої влади, спеціально уповноважені на проведення поліційної діяльності – особливого різновиду державно-управлінської діяльності, що здійснюється із застосуваннями державного (адміністративного) примусу, включаючи правообмежувальні заходи і крайню форму примусу – легітимне насилля, тобто передбачене законодавством застосування сили у широкому розумінні цього поняття (в українському праві – прямого адміністративного примусу): фізичної сили, спеціальних засобів та зброї [16].

Відповідно до європейських підходів поліційними органами є:

- поліція: загальнодержавна, а також її відомчі та функціональні (боротьби з наркотиками, незаконним обігом зброї, нелегальною міграцією, фінансовими злочинами тощо) різновиди;

- жандармерія – поліція військового типу внутрішньої організації (у деяких державах вона називається карабінерією або національною гвардією);

- органи безпеки держави: контррозвідки та боротьби із злочинами проти держави та іншими особливо небезпечними для суспільства злочинами, які загрожують життєво важливим національним цінностям (антиконституційною підривною діяльністю, тероризмом, організованою злочинністю, корупцією на вищих щаблях влади);

- органи охорони державного кордону;

- органи митного контролю [16].

Спецслужбами у європейських державах та міжнародних організаціях вважаються державні структури, яким надані повноваження на проведення спеціальної або, як її ще називають, таємної, оперативної чи розвідувальної діяльності. Тобто, визначальною ознакою спецслужб є специфіка методів і засобів виконання покладених на них завдань, а не загальне спрямування цієї діяльності. Спецслужби можуть мати статус як окремих органів, так і підрозділів у складі державних органів, які, загалом, не є спецслужбами [16]. Так наприклад, Таємна служба (*United States Secret Service – USSS*), яка охороняє Президента США входить в структуру Міністерства внутрішньої безпеки США, до 2003 року входила до структури Міністерства фінансів, і окрім охорони Президента США протидіє фальшивомонетникам [29, с. 9].

Те, що спецслужби як суб'єкти сегменту сектору безпеки відокремлені від поліційних органів, є виразом одного з основоположних європейських принципів організації діяльності сил правопорядку – так званого «розмежувального принципу». Відповідно до нього спецслужби не мають жодних поліційних повноважень, а їхня таємна діяльність має виключно інформаційний характер. Таким чином, спецслужби негласними методами і засобами контролюють криміногенне середовище, виявляють ознаки підготовки і скоєння злочинів і документують злочинну діяльність [16]. Однак, вони самі не затримують злочинців і не провадять слідство. За наявності достатніх підстав спецслужби передають відповідні матеріали у поліційні органи (інколи – у прокуратуру або суди), які у взаємодії зі спецслужбами вживають заходів до затримання злочинців і проведення подальших процесуальних досудових дій. Цей принцип сприяє підвищенню якості оперативної діяльності спецслужб і об'єктивному розслідуванню злочинів, оскільки оцінка інформації, зібраної спецслужбою, здійснюється не залежними від неї слідчими, прокурорами і суддями [16].

Основним завданням реформування правоохоронної системи держави є формування сучасної ефективної системи правоохоронних органів, запровадження нової ідеології їх діяльності, спрямованої на гарантування демократії та верховенства права, забезпечення реалізації прав і свобод громадян підвищення ефективності протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам національній безпеці України [30, с. 22–23], зокрема, злочинності та корупції. Для вирішення цього завдання потрібно розробити та впровадити сучасну нормативно-правову базу та, у першу чергу, розробити й ухвалити Закон України «Про правоохоронну діяльність, правоохоронні органи та державну правоохоронну службу в Україні», який повинен бути

базовим, системоутворюючим у правовому забезпеченні функціонування правоохоронної системи в державі.

*Висновки.*

З урахуванням, міжнародного досвіду, сучасних умов та стану України пропонується визначити основні шляхи формування основ нормативно-правової бази для реформування правоохоронної системи України та її правоохоронних органів:

1. Ініціювати у форматі здійснення конституційної реформи формування підгрупи з розробки окремого розділу Конституції – «Національна безпека України». Розглядати правоохоронну систему України як складову національної безпеки держави, яка забезпечує охорону та захист громадян, суспільства й інтересів держави від внутрішніх протиправних посягань, при цьому маючи право на обмеження окремих конституційних прав громадян.

2. Розробити базовий Закон України «Про правоохоронну діяльність, правоохоронні органи та державну правоохоронну службу», в якому передбачити визначення дефініцій: правоохоронні органи держави, правоохоронна діяльність, правоохоронна служба. У цьому законі визначити основні ознаки, функції та завдання правоохоронних органів, порядок їх утворення, їх класифікацію, порядок прийому та умови проходження правоохоронної служби, як різновиду державної служби, базові вимоги щодо обмежень прийому громадян на правоохоронну службу тощо.

3. На підставі Постанови КМУ № 171 від 4 червня 2014 р. «Про утворення робочої групи з питань підготовки пропозицій щодо розроблення Концепції реформування правоохоронних органів» Кабінету Міністрів України із залученням представників всіх правоохоронних органів, незалежно від підпорядкування, провідних науковців та громадськості розробити Концепцію реформування правоохоронних органів та затвердити її в установленому порядку.

4. Утворити міжвідомчу робочу групу при Прем'єр-міністрові України з питань моніторингу реформування правоохоронних органів України з метою координації та оперативного впливу на стан реформування.

5. РНБО України із залученням Національного інституту стратегічних досліджень провести аналіз розроблених Концепцій реформування кожного правоохоронного органу та з урахуванням сформованого системного бачення, яке повинне бути відображене у Концепції реформування правоохоронних органів, розробленій КМУ, підготувати загальнодержавну Стратегію реформування правоохоронної системи України. На підставі Концепції реформування правоохоронних органів України та Стратегії реформування правоохоронної системи України розробити План дій щодо реформування правоохоронної системи держави з обговоренням та затвердженням його на РНБО України.

6. Основними шляхами формування основ сучасного нормативно-правового забезпечення реформування правоохоронної системи України є внесення відповідних змін до Конституції України та прийняття базового Закону України «Про правоохоронну діяльність, правоохоронні органи та державну правоохоронну службу в Україні», який повинен бути розроблений на базі Концепції реформування правоохоронних органів та внесений до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України.

**Список використаних джерел:**

1. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. №1118-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/control/main/1221414>

2. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія : у 2 ч. / А. М. Куліш ; Сумський державний університет. – Суми : Вид-во СумДУ, 2007. – Ч. I. – 221 с.

3. Куліш А. Щодо сутності правоохоронної системи / А. Куліш // Право України. – 2005. – № 10. – С. 10–13.

4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.



6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020 : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015](http://www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015)
7. Грищук В. К. Філософсько-правове розуміння відповідальності людини [Текст] : монографія / В. К. Грищук. – Хмельницький : Хмельницький ун-т управління та права, 2012. – 736 с.
8. Кучук А. Правоохоронна діяльність: стан наукової розробки проблеми / А. Кучук // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 2. – С. 68–72.
9. Ліпкан В. А. Національна безпека України: монографія / В. А. Ліпкан. – К. : Кондор, 2013. – 437 с.
10. Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі: навчальний посібник / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2000. – 512 с.
11. Семерак О. С. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України: навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і доп. / О. С. Семерак. – К. : Знання, 2008. – 347 с.
12. Терешко С. Актуальні проблеми та напрями реформування правоохоронних органів України [Електронний ресурс] / С. Терешко. – Режим доступу: [www.niisp.org/vydanna/panorama/go/2/2014](http://www.niisp.org/vydanna/panorama/go/2/2014)
13. Алфьоров С. Шляхи удосконалення концептуального забезпечення реформування органів внутрішніх справ / С. Алфьоров // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (28–29 березня 2014 року, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ). – Д. : ДДУВС, 2014. – 232 с.
14. Полтавець С. МВС: дискусії навколо реформи [Електронний ресурс] / С. Полтавець, І. Шульга. – Режим доступу : [www.nbuviap.gov.ua/index.php?...reformi](http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?...reformi)
15. Мартиненко О. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] / О. Мартиненко, Є. Захаров. – Режим доступу : [zib.com.ua/.../101834strategiya\\_rozvitku\\_organ](http://zib.com.ua/.../101834strategiya_rozvitku_organ)
16. Гірич В. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка. – НІСД [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.niss.gov.ua/artikles/1153/](http://www.niss.gov.ua/artikles/1153/)
17. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія : у 2 ч. / А. М. Куліш ; Сумський державний університет. – Суми : Вид-во СумДУ, 2007. – Ч. I. – 221 с.
18. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи. Страсбург, 26 вересня 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_590/](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590/)
19. Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 24 травня 2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/287/2015](http://zakon.rada.gov.ua/go/287/2015)
20. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
21. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 383.
22. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 р. № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
23. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
24. Про Національну гвардію України: Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 17. – Ст. 594.
25. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 7 березня 2002 р. № 3099-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 32. – Ст. 225.
26. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40 – 41. – Ст. 379.
27. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23 червня 2005 р. № 2713-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 30. – Ст. 409.

28. Про Державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 104.

29. Кесслер Р. Тайны секретной службы охраны Президента США / Р. Кесслер. – М. : АСТ, 2015. – 416 с.

30. Блистів Т. І. Концептуальні підходи до визначення методологічної функції законодавчого забезпечення національної безпеки України / Т. І. Блистів, В. Т. Колесник, П. Я. Пригунов, К. В. Карпова // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Науковий журнал. Серія: Юридичні науки. – К., 2015. – Випуск № 4 (81). – С. 13–26.

*\* Янчук Артем Олександрович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, директор Департаменту з питань безпеки, оборони та діяльності органів юстиції Секретаріату Кабінету Міністрів України.*