

## РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

### REFORMING LAW ENFORCEMENT AGENCIES IN UKRAINE

Акцентовано, що питанню дослідження становлення та розвитку правоохоронної системи, а також діяльності правоохоронних органів присвячено чимало наукових праць вітчизняних вчених-правознавців. Проте проведення в Україні адміністративної та правоохоронної реформ, неминуче вплинуло на реформування та організацію діяльності правоохоронної системи України, а після отримання українською державою незалежності в Україні здійснюється постійне реформування правоохоронних органів. На підставі доктринальних думок та аналізу численних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів звертається увага, що правоохоронна функція держави охоплює визначну Конституцією і законами України діяльність правоохоронних органів, яка залежності від конкретних обставин може змінюватися, а внесені до законодавчих актів зміни вказують, що реалізуючи правоохоронну функцію держави, правоохоронні органи поєднують в собі низку спеціальних прийомів та методів, які пов'язані з особливостями діяльності конкретного правоохоронного органу в сучасних умовах. Дослідження парадигми реформування правоохоронних органів України дало можливість з'ясувати, що правоохоронні органи здійснюють свою діяльність відповідно до визначеної компетенційної та функціональної спрямованості, що охоплює комплекс державних політично-правових, організаційних, економічних, фінансових, інформаційних, ідеологічних явищ.

Зроблено висновок, що за часи української незалежності в державі постійно здійснюється реформа системи правоохоронних органів, яка пройшла декілька етапів свого реформування: 1) з дня проголошення Акту незалежності (1991–1996 рр.); 2) з дня прийняття Конституція України (1996–2014 рр.); 3) після Революції гідності, схвалення розробленої Міністерством внутрішніх справ Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України та Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ (2014–2022 рр.); 4) новітній етап з 2023 року і до сьогодні.

**Ключові слова:** держава, діяльність, система, охорона, право, норма, функція, управління, повноваження.

It is emphasized that many scientific works of domestic legal scientists are devoted to the issue of researching the formation and development of the law enforcement system, as well as the activities of law enforcement agencies. However, the implementation of administrative and law enforcement reforms in Ukraine inevitably had an impact on the reform and organization of the law enforcement system of Ukraine, and after the Ukrainian state gained independence in Ukraine, ongoing reform of law enforcement agencies is carried out. On the basis of doctrinal opinions and the analysis of numerous legislative and by-laws, attention is drawn to the fact that the law enforcement function of the state covers the activities of law enforcement bodies specified by the Constitution and laws of Ukraine, which may change depending on specific circumstances, and the changes made to the legislative acts indicate that implementing law enforcement the function of the state, law enforcement agencies combine a number of special techniques and methods that are related to the specifics of the activity of a specific law enforcement agency in modern conditions. The study of the paradigm of reforming law enforcement

agencies of Ukraine made it possible to find out that law enforcement agencies carry out their activities in accordance with the defined competence and functional orientation, which covers a complex of state political and legal, organizational, economic, financial, informational, ideological phenomena.

It was concluded that during the time of Ukrainian independence, the state constantly reformed the system of law enforcement agencies, which went through several stages of its reformation: 1) from the day of the proclamation of the Act of Independence (1991–1996); 2) since the adoption of the Constitution of Ukraine (1996–2014); 3) after the Revolution of Dignity, the approval of the Strategy for the Development of Internal Affairs Bodies of Ukraine developed by the Ministry of Internal Affairs and the Concept of Priority Measures for the Reform of the Ministry of Internal Affairs (2014–2022); 4) the latest stage 3 from 2023 to today.

**Key words:** *state, activity, system, protection, law, norm, function, management, authority.*

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах розвитку української державності правоохоронні органи виступають гарантом прав та свобод людини і громадянина, забезпечують безпеку держави. З моменту проголошення незалежності України, в державі поступово почали відбуватися етапні політичні й економічні зміни, що позначилося на проведенні суттєвих перетворень в усіх сферах суспільного життя, які не могли оминати й діяльність правоохоронних органів держави. За період незалежності в державі з'явилися нові правоохоронні органи, внаслідок чого система та діяльність правоохоронних органів зазнають постійних змін, незважаючи на такі кроки держави, постійно здійснювана реформа правоохоронних органів не в повній мірі відповідає інтересам громадян та суспільства, умовам сьогодення, що й обумовлює актуальність цієї статті.

**Метою статті** є дослідження ретроспективного аналізу формування парадигми реформування правоохоронних органів України.

**Аналіз наукових публікацій.** До дослідження становлення та розвитку правоохоронної системи, а також діяльності правоохоронних органів звернулися, зокрема, такі вітчизняні вчені правознавців як М. Ануфрієв, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Гриценко, Р. Калужний, А. Куліш, С. Кубко, В. Мойсик, О. Остапенко, В. Тацій, О. Ярмиш, та інші. Проте проведення в Україні адміністративної та правоохоронної реформ, неминуче вплинуло й вплива на реформування та організацію діяльності правоохоронної системи України, що й привертає постійну увагу науковців.

**Виклад основного матеріалу.** Правоохоронна діяльність традиційно розуміється як використання державними суб'єктами повноважень щодо виявлення і санкціонування (покарання) порушень юридичних правил. Правоохоронні органи символізують присутність держави в нашому повсякденному житті, її здатність втрутитися і захистити, коли такий захист потрібен [1, с. 9]. При цьому слід погодитися із думкою О. Світличного, що органи публічної влади є ключовим суб'єктом надання послуг, їм належить провідне місце і роль у забезпечення реалізації прав та законних інтересів громадян [2, с. 235].

З метою всебічного та повного з'ясування особливостей правоохоронної системи України, науковці виділяють різні етапи становлення та розвитку правоохоронної системи, проте незважаючи на різні етапи її становлення та розвитку, вони єдині, що сучасна правоохоронна система України бере свій початок з 1991 року. Тобто, після проголошення Акту незалежності 24 серпня 1991 року, коли було прийнято ряд нормативно-правових актів, які стосувалися діяльності правоохоронних органів. Зокрема, 5 листопада 1991 р., прийнято Закон України «Про прокуратуру» № 1789-ХІІ, у тому ж році, постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1991 р. № 382, було затверджено новий текст Присяги працівника органів внутрішніх справ України, в якій працівники присягалися служити народові України.

Отже, перший етап реформування правоохоронних органів України бере свій початок з дня проголошення Акту незалежності від 24 серпня 1991 року.

Уже в наступному році було прийнято ряд законів, що стосувалися правоохоронної діяльності. Зокрема, Закони України «Про оперативну-розшукову діяльність» від 18.02. 1992 р. № 2135-ХІІ; «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. № 2229-ХІІ. Прийнятий 30 червня 1993 року Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» № 3341-ХІІ, (в редакції закону № 2849-ІХ від 13.12.2022) до державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, відносить: органи Національної поліції і Служби

безпеки України; органи прокуратури України; органи доходів і зборів, органи Державної прикордонної служби України та органи державного фінансового контролю; органи і установи виконання покарань та слідчі ізолятори; розвідувальний орган Міністерства оборони України; Служба зовнішньої розвідки України; Національне антикорупційне бюро України; Бюро економічної безпеки України.

Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року Конституція України започаткувала другий етап реформування правоохоронних органів України. Указом Президента України від 17.09.1996 р. № 837/96, була затверджена Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996–2000 рр.. На виконання цього Указу, постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.1996 р. № 1502, було утворено Міжвідомчу комісію з питань організаційного забезпечення виконання Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки. Проте ця Комплексна програма боротьби, так і не була повністю реалізована незважаючи на поважний склад Міжвідомчої комісії та провідних фахівців міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади.

З метою вдосконалення системи захисту національних інтересів на державному кордоні України, Указом Президента України від 16.11.2000 р. № 963/2000, було затверджено Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України та митних органів України, на період до 2005 року. Реалізація цієї програми дозволяла у 2003 році реформувати Прикордонні війська України та прийняти у тому ж році Закон України «Про Державну прикордонну службу».

Найбільш характерним етапом реформування правоохоронних органів в Україні став Указ Президента України «Про Комісію з питань реформування правоохоронних органів в Україні» від 17.01.2001 р. № 17/2001, основними завданнями Комісії було: здійснення аналізу організації та практики діяльності правоохоронних органів в Україні та іноземних державах; підготовка пропозицій щодо вдосконалення та оптимізації системи правоохоронних органів в Україні, їх структури, організації діяльності, з урахуванням загальноєвропейських міжнародних норм і стандартів; організація підготовки та розгляд проектів законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, програм, заходів з питань удосконалення організації та діяльності правоохоронних органів, координації їх роботи щодо посилення боротьби із злочинністю, корупцією, захисту прав і свобод громадян.

На превеликий жаль, як наголошує В. Мойсик, ця комісія, практично маючи необмежені повноваження, так нічого і не зробила. Не було визначено ідеологію реформування, не розроблено й концепцію. Наслідком такої бездіяльності стало те, що міністерства й відомства почали гарячково розробляти кожен свою, хуторянську, концепцію, чим фактично не тільки спровокували перетягування «адміністративної ковдри» з намаганнями відірвати у сусіда якусь структуру, а й започаткували відомчі псевдореформи з багатьма, часом безглуздими, перейменуваннями підрозділів, посад, звань і т. ін. [3, с. 11].

Указом Президента України від 20.01.2008 р. за № 39/2006, було затверджено План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, яким було доручено: Кабінету Міністрів України підготувати за участю Генеральної прокуратури України та подати в установленому порядку Кабінету Міністрів України законопроект про нову редакцію Закону України «Про прокуратуру» щодо перетворення прокуратури на демократичний інститут, функції якого відповідають принципам верховенства права; Міністерству юстиції України вжити відповідних заходів для наближення правових засад діяльності правоохоронних органів до європейських стандартів, посилення демократичного контролю у цій сфері, для чого: внести в установленому порядку Президенту України пропозиції щодо реформування системи органів внутрішніх справ.

У цей період було започатковано основні засади реформування системи правоохоронних органів країни, проте, незгодженість законопроектної роботи, політична заангажованість тощо, так і не призвело до кардинальних змін в системі правоохоронних органів України, а ліквідація Державної автомобільної інспекції України, в цілому негативно позначилося на стані дотримання громадянами правил дорожнього руху. У 2008–2009 роках було закладено підвалини реформування СБУ. Правовою основою для змін СБУ була Концепція реформування Служби безпеки України та Комплексна цільова програма реформування Служби безпеки України, схвалені рішеннями Ради національної безпеки і оборони України, і введені в дію Указами Президента України від 20 березня 2008 року та від 20 березня 2009 відповідно. Але після президентських виборів 2010 року ці документи були відкинуті, а був ухвалений закон 2592-VI від 7 жовтня 2010 року. Цей Закон був покликаний привести у відповідність до Конституції зразка

1996 року низку законів після ухвалення Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року, і зокрема до закону про СБУ, де контроль ВРУ за діяльністю СБУ вже навіть не декларувався [4].

Дослідження аналізу реформування правоохоронних органів України та їх діяльності неможливе без урахування міжнародних угод ратифікованих Верховною Радою України. Так, з метою забезпечення належного виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи, досягнення відповідності політичній складовій Копенгагенських критеріїв щодо набуття членства в Європейському Союзі та беручи до уваги Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи, і Рекомендацію Парламентської Асамблеї Ради Європи, було видано Указ Президента України «Про план заходів з виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства у Раді Європи» від 12.01.2011 р. № 24/2011, пунктом 5 якого було передбачено жити необхідних заходів для наближення правових засад діяльності правоохоронних органів до європейських стандартів, посилення демократичного контролю у цій сфері, для чого розробити концепцію реформування правоохоронних органів.

Події, які сталися у 2013-2014 рр., показали неефективність існування правоохоронної системи України. Злам відбувся у листопаді 2013 р., під час революції на Майдані, коли суспільство проявило недовіру до чинної державної влади та правоохоронної системи [5, с. 24].

Злочини, скоєні у 2014 році під час Революції гідності, спонукало керівництво держави до вжиття необхідних заходів щодо реформи правоохоронних органів. Ратифікувавши 16.09.2014 р. Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна, в рамках співробітництва у сфері юстиції, взяла зобов'язання забезпечити свободу та безпеку, утвердження верховенства права та укріплення інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Питання реформування органів внутрішніх справ України» від 22.10.2014 р. № 1118-р, яким було схвалено розроблену Міністерством внутрішніх справ Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України та Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, фактично розпочався третій етап реформування системи правоохоронних органів.

Після Революції Гідності також здійснюється реформа Служби безпеки України. З метою захист конституційного ладу України, цілісності її території, охорони громадської безпеки і порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян, 14 березня 2014 року Парламентом було прийнято Закон України «Про Національну гвардію України» № 876-VII, військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України.

У цьому контексті, саме правоохоронні органи покликані забезпечити інтереси суспільства і держави від протиправних посягань, відповідно до покладених на них завдань – реальним виконанням функційних повноважень. З метою протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, 28 січня 2021 року вступив в дію Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» № 1150-IX.

Військова агресія Російської Федерації проти України, не могло не позначитися на діяльності усіх без винятку правоохоронних органів. Своєю чергою це передбачало зміни в діяльності правоохоронних органів в умовах воєнного стану. Відповідно до Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 р. № 64/2022, в державі було введено воєнний стан. Після 24 лютого 2022 року, існуючі реалії вимагали ві реальних кроків реформування правоохоронних органів, які повинні стосуватися усіх аспектів їх діяльності.

Враховуючи дієвість і ефективність органів правопорядку та прокуратури як невід'ємної складової сектору безпеки і оборони, в межах якого вони забезпечують національну безпеку України, у тому числі громадські безпеку й порядок, протидіють злочинності з урахуванням стратегічних цілей та відповідно до стандартів прав людини і основоположних свобод, у тому числі із забезпеченням гендерної рівності, Указом Президента України від 11.05.2023 р. № 273/2023, схвалено Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки.

Відповідно, із 2023 року почався новий етап реформування правоохоронних органів України. Якщо аналізувати цей Указ, то цей стратегічний план застосовується, зокрема, до всіх правоохоронних органів держави. Необхідно також зазначити, що на протязі всього періоду незалежності української держави в ній постійно відбувалися реформи, в тому числі й сфері реформи

системи правоохоронних органів, проте, головною перепорою на шляху українських реформ, на погляд Ю. Шайгородського, став внутрішньо-політичний фактор. Серед його основних ознак: неконсолідованість еліт, корумпованість, перманентна, нецивілізована (багато в чому – аморальна) боротьба фінансовоекономічних і політичних кланів за владу, споживацьке ставлення до володіння нею. Як наслідок, отримали «власну» – недосконалу й суперечливу – «політику перетворень» як результат багаторіччя спроб і помилок [6, с. 140].

Водночас реформування системи правоохоронних органів, яке триває у нашій державі уже досить довго, у багатьох випадках порушує таку систему. Річ у тім, що зазначене реформування одночасно стосується двох аспектів. По-перше, коли йдеться про правоохоронні органи, як правило, розуміються ті державні органи, до функцій яких належать питання боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. По-друге, недотримання балансу між правами людини та інтересами суспільства призводить до руйнації механізму державного примусу. А така руйнація (або непродумана реорганізація) призводить до криміналізації суспільства, правового нігілізму, соціальної деградації, що було відмічено у науковій літературі [7, с. 137]. Висловлена майже п'ятнадцять років назад думка залишеться актуальною і сьогодні.

**Висновки.** Таким чином, дослідження ретроспективного аналізу формування парадигми реформування правоохоронних органів України дало можливість з'ясувати, що правоохоронні органи здійснюють свою діяльність відповідно до їх компетенційної та функціональної спрямованості, така діяльність охоплює комплекс державних політично-правових, організаційних, економічних, фінансових, інформаційних, ідеологічних явищ.

За часи української незалежності в державі постійно здійснюється реформа системи правоохоронних органів, яка пройшла декілька етапів свого реформування:

1) з дня проголошення Акту незалежності, прийняття Законів України: «Про оперативно-розшукову діяльність»; «Про Службу безпеки України»; «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»; прийняття Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ (1991–1996 рр.);

2) з дня прийняття Конституції України, Указів Президента України: «Про комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996–2000 рр.»; «Про Комісію з питань реформування правоохоронних органів в Україні»; Закону України «Про Державну прикордонну службу» (1996–2014 рр.);

3) після Революції гідності, схвалення розробленої Міністерством внутрішніх справ Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України та Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання реформування органів внутрішніх справ України», Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», прийняття Законів України: «Про Національну гвардію України», «Про Державне бюро розслідувань», «Про Національну поліцію»; «Про Бюро економічної безпеки України» (2014–2022 рр.);

4) новітній етап – Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки (2023 р. – до сьогодні).

#### Список використаних джерел:

1. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Лозинський Ю.Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 323 с.
2. Світличний О.П. Надання послуг публічного адміністратією: моделі регулювання. Науковий Вісник Ужгородського Національного Університету. 2021. № 63. С. 234–238.
3. Мойсик В. Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та Східної Європи: Матеріали міжнар. «круглого столу» (м. Київ, 14 жовт. 2005 р.) / Нац. Ін-т пробл. міжнар. безпеки при Раді нац. безпеки і оборони України; За заг. ред. О.С. Бодрука. К.: НІПМБ, 2006. 190 с.
4. Захаров Є. Служба безпеки України та права людини. URL: <https://www.helsinki.org.ua/sluzhba-bezpeky-ukrajiny-ta-prava-lyudyny-e-zaharov/> (дата звернення 30.06.2023).
5. Гриценко В.Г. Становлення та розвиток правоохоронної системи України: історико-правовий генезис. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2017. № 25. С. 22–26.
6. Шайгородський Ю.Ж. Теоретичні й прикладні засоби регулювання політичного життя в Україні. Зміна цивілізаційної парадигми розвитку України: теоретико-методологічний аналіз. Київ, ІПІЕНД ім. Кураса НАН України 2019. С. 130–209.
7. Оніщенко Н.М. Сприйняття права в умовах демократичного розвитку: проблеми, реалії, перспективи. К., 2008. 320 с.