

*Безпалова О.І., кандидат юридичних наук,  
доцент, начальник НДЛ з проблем профілактики  
правопорушень та взаємодії з населенням  
навчально-наукового інституту підготовки  
фахівців кримінальної міліції ХНУВС*

## **Правові засади реалізації державної політики у правоохоронній сфері**

Визначено місце правоохоронної політики держави в державній політиці. Надано авторське визначення терміну «державна політика у правоохоронній сфері». Сформульовано мету та основні завдання державної політики у правоохоронній сфері. Проаналізовано нормативно-правову базу реалізації державної політики у правоохоронній сфері. Сформульовано відповідні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення національного законодавства у сфері, що аналізується.

Ключові слова: політика, державна політика, правова політика, правоохоронна сфера, реалізація, пропозиції, рекомендації

Определено место правоохранительной политики государства в государственной политике. Дано авторское определение понятия «государственная политика в правоохранительной сфере». Сформулирована цель и основные задачи государственной политики в правоохранительной сфере. Проанализирована нормативно-правовая база реализации государственной политики в правоохранительной сфере. Сформулированы соответствующие предложения и рекомендации по усовершенствованию национального законодательства в сфере, которая анализируется.

Ключевые слова: политика, государственная политика, правовая политика, правоохранительная сфера, реализация, предложения, рекомендации

The place of law-enforcement policy of the state in a public policy has been certain. The author determination of concept «public policy in the law-enforcement sphere» has been given. The purpose and basic tasks of public policy in the law-enforcement sphere has been formulated. The normative and legal base of realization of the public policy in the law-enforcement sphere has been analysed. The proper suggestions and recommendations to the improvement of national legislation in the sphere which is analysed have been formulated.

Keywords: policy, public policy, legal policy, law-enforcement sphere, realization, suggestions, recommendations

Розробка та реалізація ефективної державної політики у правоохоронній сфері сприятиме зменшенню проявів організованої злочинності, зміцненню соціальної та політичної стабільності в державі, зростанню довіри інститутів громадянського суспільства до органів державної влади, підвищенню рівня захищеності громадян від злочинних посягань, розширенню та поглибленню діалогу між суспільством і владою, зміцненню позитивного іміджу України у світі та її інвестиційної привабливості, підвищення рівня правової культури

населення. Особливу увагу слід звернути на значущість вироблення дієвої нормативно-правової бази реалізації державної політики у правоохоронній сфері. Отже, важливість вироблення дієвої державної політики у правоохоронній сфері та ефективного механізму її реалізації обумовлюють актуальність даного дослідження.

Формування та реалізація ефективної державної політики у правоохоронній сфері вимагає, у першу чергу, вироблення та прийняття відповідних нормативно-правових актів, нормами яких має бути визначено мету, завдання, основні напрямки державної політики у правоохоронній сфері, закріплено коло суб'єктів, уповноважених вживати заходів щодо забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери, та їх адміністративно-правовий статус, сформовано механізм реалізації державної політики у правоохоронній сфері, визначено відповідальність за прийняття незаконних рішень, неналежну діяльність чи бездіяльність усіх суб'єктів.

Таким чином, враховуючи надзвичайну важливість та значущість вироблення концептуальних засад державної політики у правоохоронній сфері та дієвого механізму її реалізації, метою роботи було визначено дослідження правових засад державної політики у правоохоронній сфері, вироблення пропозицій та рекомендацій щодо прийняття нових або удосконалення вже існуючих нормативно-правових актів, які визначають основні засади реалізації державної політики у правоохоронній сфері, з урахуванням європейських і євроатлантичних критеріїв.

Новизна роботи полягає у тому, що дана робота постає одним із перших комплексних досліджень правових засад реалізації державної політики у правоохоронній сфері; у роботі визначено місце правоохоронної політики держави в державній політиці, надано авторське визначення терміну «державна політика у правоохоронній сфері», проаналізовано чинне національне законодавство, яке визначає основні засади реалізації державної політики у правоохоронній сфері, сформульовано відповідні пропозиції та рекомендації

щодо удосконалення національного законодавства, яке визначає основні засади реалізації державної політики у правоохоронній сфері.

Перш ніж перейти безпосередньо до визначення правових засад реалізації державної політики у правоохоронній сфері необхідно визначитися із змістом понять «політика», «правова політика», «державна політика у правоохоронній сфері». У результаті аналізу точок зору науковців (зокрема О. Ф. Волчана, М. П. Гетьманчука, А. І. Гнатенка, Ю. С. Шемшученка [1, с. 341; 2, с. 629; 3; 4]) можна зробити висновок, що під політикою слід розуміти свідому та цілеспрямовану діяльність політичних суб'єктів, спрямовану на налагодження ефективних відносин між державою та суспільством у різноманітних сферах суспільного життя (економічній, бюджетній, податковій, соціальній, демографічній, аграрній, культурній, технічній, науковій, екологічній, митній, монетарній, антиінфляційній, правоохоронній тощо).

Особливою формою прояву політики як стратегії діяльності держави, що регламентується нормативно-правовими актами, є правова політика. Правова політика держави – це система правових принципів, теорій, концепцій, ідей, покладених в основу правової діяльності держави, і обов'язків, що визначають ступінь взаємодії, відповідальність держави і особи [5, с. 700]. Існує також точка зору, відповідно до якої правову політику держави слід розглядати у двох аспектах: широкому та вузькому. Так, у широкому сенсі під правовою політикою розуміється політика держави, заснована на праві. У вузькому сенсі права політика – це державна політика у правовій сфері суспільного життя [6, с. 38; 7, с. 690].

Зважаючи на надані вище визначення поняття «правова політика», вважаємо, що під правовою політикою слід розуміти цілеспрямовану державно-владну діяльність органів державної влади, що регламентується нормами чинного національного законодавства та спрямована на налагодження ефективних відносин між державою та суспільством у різноманітних сферах суспільного життя (економічній, бюджетній, податковій, соціальній, демографічній, аграрній, культурній, технічній, науковій, екологічній, митній,

монетарній, антиінфляційній, правоохоронній тощо), забезпечення на належному рівні основних права та свобод людини і громадянина, формування правової свідомості та правової культури населення.

До числа пріоритетних сфер суспільного життя, на забезпечення належного функціонування якої спрямована правова політика держави, відноситься правоохоронна сфера, в рамках якої власне й здійснюється охорона та захист прав, свобод і законних інтересів особи, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорона державного кордону, забезпечення пожежної безпеки, розробка та реалізація державної міграційної політики, проведення досудового слідства у кримінальних справах.

Таким чином, на нашу думку, державна політика у правоохоронній сфері – це цілеспрямована державно-владна діяльність тактичного та стратегічного характеру органів державної влади та громадськості, що регламентується нормами чинного національного законодавства та спрямована на охорону та захист прав, свобод і законних інтересів особи, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорону державного кордону, забезпечення пожежної безпеки, розробку та реалізацію державної міграційної політики, проведення досудового слідства у кримінальних справах, формування правової свідомості та правової культури населення, формування позитивного іміджу правоохоронних органів.

Основною метою державної політики у правоохоронній сфері є приведення діяльності органів державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері, у відповідність до кращих світових стандартів та внутрішньодержавних потреб, забезпечення соціально-сервісного характеру діяльності зазначених органів шляхом оптимізації їх завдань і функцій, структури та чисельності, вдосконалення правового, кадрового, соціального, матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

З урахуванням наведеної вище мети до числа основних завдань державної політики у правоохоронній сфері відносяться такі:

- забезпечення дотримання принципів верховенства права в діяльності органів державної влади;
- створення науково обґрунтованої моделі органів державної влади, які мають здійснювати правоохоронну функцію відповідно до потреб побудови публічно-сервісної моделі державного управління;
- оновлення нормативно-правової бази реалізації державної політики у правоохоронній сфері шляхом розробки нових нормативно-правових актів та внесення змін і доповнень до чинних;
- розширення форм цивільного демократичного контролю за діяльністю органів внутрішніх справ;
- забезпечення умови для отримання громадянами України та іншими особами якісних послуг, що надаються правоохоронними органами;
- створення дієвих механізмів взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів з іншими органами влади, органами місцевого самоврядування та населенням;
- створення ефективної системи реагування на злочини та інші правопорушення;
- створення сучасної гнучкої системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для правоохоронних органів;
- розширення участі органів державної влади у міжнародному співробітництві у правоохоронній сфері;
- формування нового позитивного іміджу правоохоронних органів, зокрема шляхом підвищення довіри до них населення, забезпечення їх партнерських відносин і взаємодії;
- підвищення ефективності та практичної спрямованості наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ.

Як вже зазначалося в рамках даної роботи, формування та реалізація ефективної державної політики у правоохоронній сфері вимагає, у першу чергу, вироблення та прийняття відповідних нормативно-правових актів. Отже, вважаємо за доцільне перейти до аналізу правових засад реалізації державної

політики у правоохоронній сфері. До числа основних нормативно-правових актів в аналізуємії сфері можна віднести наступні:

- Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 року № 3781;
- Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 року № 975;
- Указ Президента України «Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів» від 15.12.2006 року № 1087;
- Указ Президента України «Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах» від 11.04.2008 року № 328;
- Указ Президента України «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 05.10.2011 року № 964;
- Указ Президента України «Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю» від 21.10.2011 року № 1000;
- Указ Президента України «Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів» від 06.04.2012 року № 252;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання взаємодії місцевих держадміністрацій та правоохоронних органів» від 20.06.2007 року № 453;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми інформаційно-телекомунікаційного забезпечення правоохоронних органів, діяльність яких пов'язана з боротьбою із злочинністю» від 08.04.2009 року № 321;
- спільна Постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України «Про затвердження Плану заходів на 2012 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28.12.2011 року № 1379;

- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю» від 25.01.2012 року № 53;

- спільний Наказ МВС України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України «Про затвердження Інструкції про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів» від 09.01.1997 року № 3/1/2/5/2/2;

- Наказ МВС України «Про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються» від 14.04.2004 року № 400;

- Наказ МВС України «Про затвердження Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України» від 24.09.2010 року № 456;

- спільний Наказ МВС України та СБУ «Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю» від 10.06.2011 року № 317/235 тощо.

Слід підкреслити, що наведений вище перелік нормативно-правових актів не є вичерпним. За сучасних умов у чинному національному законодавстві постійно відбуваються зміни, втрачають чинність нормативно-правові акти, вносяться зміни до існуючих та приймаються нові закони та підзаконні акти.

У результаті аналізу основних нормативно-правових актів, які є правовою основою реалізації державної політики у правоохоронній сфері, можна зробити висновок, що чинним національним законодавством визначено пріоритетні напрямки державної політики у правоохоронній сфері, закріплено перелік органів державної влади та місцевого самоврядування, уповноважених реалізовувати цю політику, визначено основні засади їх взаємодії між собою, обґрунтовано значущість участі громадськості у формуванні та реалізації політики у правоохоронній сфері. Наголошено на необхідності вивчення з

урахуванням міжнародного досвіду та сучасних потреб питання щодо можливості утворення відомчих та міжвідомчих центрів з підготовки (підвищення кваліфікації) фахівців, які залучаються до оперативно-розшукової та слідчої діяльності у сфері боротьби з організованою злочинністю та корупцією [8].

Значна увага на державному рівні приділяється налагодженню дієвого міжнародного співробітництва у правоохоронній сфері. Так, на рівні нормативно-правових актів визначено такі пріоритетні напрямки реалізації державної політики у правоохоронній сфері на міжнародному рівні:

- продовження процесу адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу з питань протидії проявам злочинності, у тому числі організованої;

- удосконалення взаємодії правоохоронних органів України з питань боротьби зі злочинністю з правоохоронними органами іноземних держав на підставі відповідних міжнародних договорів;

- продовження практики укладання міжнародних договорів України з питань боротьби та протидії злочинності, у тому числі організованої;

- розширення практики укладання міжнародних договорів про співробітництво у сфері боротьби зі злочинністю, зокрема організованою, між правоохоронними органами України та відповідними органами іноземних держав;

- налагодження постійного обміну досвідом між правоохоронними органами України та правоохоронними органами іноземних держав, організація стажування та навчання за кордоном відповідних фахівців [9].

Також слід додати, що до числа пріоритетних заходів щодо налагодження міжнародного співробітництва у правоохоронній сфері чинним національним законодавством віднесено проведення роботи з укладання Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне співробітництво; Забезпечити участь делегацій України у міжнародних заходах з питань



боротьби з організованою злочинністю, що здійснюються під егідою НАТО, Ради Європи, Європейського Союзу, ОБСЄ, ООН та Інтерполу [8].

Але, слід підкреслити, що нинішній стан криміногенної ситуації в державі в цілому та у кожному регіоні зокрема свідчить про необхідність вироблення низки системних заходів, спрямованих на нейтралізацію дії чинників, які негативним чином впливають на функціонування правоохоронної сфери та реалізацію державної політики у правоохоронній сфері. До числа зазначених чинників можна віднести такі глобальні соціально-економічні процеси як урбанізація, міждержавна та міжрегіональна міграція, формування світового інформаційно-культурного простору. Останнім часом Україна все частіше стає об'єктом зростаючої зацікавленості міжнародних злочинних угруповань, зокрема у сферах легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, торгівлі людьми, нелегального переміщення зброї, небезпечних матеріалів та наркотичних засобів [9]. Збільшується кількість нелегальних мігрантів та набуває все більшого поширення організована етнічна злочинність. Зважаючи на стрімкий розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій та їх проникнення в усі сфери суспільного життя організовані злочинні угруповання дедалі частіше прагнуть використовувати Інтернет і новітні інформаційно-комп'ютерні технології для досягнення своїх кримінальних цілей. В умовах відкритості кордонів та єдиного світового інформаційного простору виникає потенційна загроза поширення в Україні таких небезпечних явищ, як екстремізм та тероризм [9]. У зв'язку з цим під час вироблення державної політики у правоохоронній сфері необхідно звертати увагу на:

- прогнозування тенденцій розвитку криміногенної ситуації, оцінювання ступеня небезпеки та масштабів організованої злочинності на національному, регіональному і міжнародному рівнях;

- удосконалення правових механізмів та організаційних засад протидії організованій злочинності;

- визначення шляхів і способів захисту прав та свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб від протиправних дій;
- забезпечення прозорості під час прийняття управлінських рішень органами державної влади та місцевого самоврядування;
- розроблення та затвердження чітких критеріїв оцінки діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю;
- підвищення рівня інформованості суспільства про небезпеку та масштаби організованої злочинності;
- удосконалення існуючих та розроблення нових методів боротьби зі злочинністю з метою недопущення подальшої консолідації організованих злочинних угруповань, дальшого зменшення їх впливу на суспільство на національному та регіональному рівнях;
- підвищення рівня взаємодії правоохоронних та інших державних органів у сфері боротьби зі злочинністю, поглиблення міжвідомчого співробітництва контролюючих і правоохоронних органів;
- посилення міжнародного співробітництва правоохоронних органів України з відповідними органами зарубіжних країн;
- впровадження результатів наукових досліджень у сфері протидії організованій злочинності та ін.

Зважаючи на те, що на стан криміногенної ситуації в країні, у першу чергу, впливає рівень професійної підготовки працівників правоохоронних органів, вважаємо, що під час вироблення державної політики у правоохоронній сфері необхідно на законодавчому рівні розробити та впровадити дієві заходи кадрового характеру, спрямовані на:

- посилення внутрішнього контролю за станом роботи з кадрами правоохоронних та контролюючих органів з метою недопущення протиправної поведінки таких кадрів;
- здійснення підготовки кадрів, які беруть безпосередню участь у боротьбі зі злочинністю, зокрема, з питань викриття організованих злочинних

угруповань у сфері паливно-енергетичного комплексу, приватизації, зовнішньоекономічної, банківської та фінансової діяльності;

- створення міжвідомчих та відомчих центрів з підготовки та перепідготовки фахівців вузьких спеціальностей, залучених до такої діяльності тощо.

Якісна реалізація державної політики у правоохоронній сфері можлива лише у результаті системного і цілеспрямованого створення якісно нового наукового забезпечення діяльності правоохоронних органів. На нашу думку, з цією метою необхідно:

- вжити заходів щодо запровадження кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів з метою виявлення в них положень, реалізація яких може сприяти поширенню злочинності або знижувати ефективність заходів щодо боротьби зі злочинністю;

- проводити наукових досліджень з метою аналізу ефективності законодавства та заходів, які здійснюються державними органами у сфері боротьби зі злочинністю;

- додержуватися міжнародних стандартів щодо збирання і аналізу даних стосовно різних видів злочинів;

- вжити заходів щодо удосконалення системи моніторингу криміногенної ситуації в частині діяльності організованих злочинних угруповань у державі в цілому та її регіонах зокрема, а також сусідніх та інших державах;

- досліджувати рівень криміналізації окремих сфер суспільного життя у державі, виявляти чинники, що сприяють криміналізації, зростанню латентної злочинності, та вживати системних заходів щодо їх мінімізації або ліквідації.

Проблема ефективної реалізації державної політики у правоохоронній сфері є надзвичайно актуальною для кожного регіону України, головним чином для великих міст. У зв'язку з цим особливого значення набуває необхідність вироблення державної регіональної політики у правоохоронній сфері, яка має

враховувати специфіку історичного, географічного, політичного, економічного, релігійного, етнопонаціонального розвитку кожного регіону.

За сучасних умов особлива увага приділяється формуванню позитивного іміджу правоохоронних органів, підвищенню рівня довіри населення до них, забезпеченню дієвого цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів. Необхідно підкреслити, що саме цей аспект є визначальним в оцінці діяльності правоохоронних органів зарубіжних країн. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне запропонувати розробити та запровадити дієвий механізм заохочення фізичних і юридичних осіб до співпраці з правоохоронними органами та судами. На нашу думку, запровадження зазначеного механізму підвищенню довіри населення до органів державної влади України, встановленню і підтримці стосунків правоохоронних органів з населенням на принципах довіри та порозуміння.

Таким чином, можна зробити висновок, що нові реалії сьогодення вимагають розробки та впровадження системних заходів, спрямованих на вдосконалення нормативно-правової бази діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у правоохоронній сфері, яка б відповідала міжнародним і, перш за все, європейським нормам, забезпечувала виконання у повному обсязі всіх функцій, покладених на правоохоронні органи. Особливу увагу під час вироблення правових засад реалізації державної політики у правоохоронній сфері необхідно звернути на якісне підвищення рівня правової культури населення в частині, що відноситься до сфери профілактики злочинів та охорони громадського порядку, що сприятиме моральному і фізичному оздоровленню нації.

#### **Література:**

1. Політологія : навчальний посібник / за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора М.П. Гетьманчука. – Київ: «Знання», 2011. – 415 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін]. — К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана., 2002. — Т. 4 : Н-П. — 717 с.
3. Волчан О.Ф. Политика как феномен общественной жизни / О.Ф. Волчан // Культура народов Причерноморья. – 2002. – № 36.

4. Гнатенко А.И. Теоретико-правовые аспекты политической функции государства / А.И. Гнатенко // Современное право. – 2010. – № 2. – С. 44-47.
5. Міжнародна поліцейська енциклопедія : в 6 т. [відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемчушенко]. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». – 2005. – 1230 с.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана., 2003. – Т. 5 : П-С. – 733 с.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник [за ред. Академіка НАН України Ю.С. Шемчушенка]. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2007. – 990 с.
8. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2012 № 53 // Урядовий кур'єр. – від 11.02.2012. – № 27.
9. Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : Указ Президента України від 21.10.2011 № 1000 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3019.