

**Боняк Валентина Олексіївна,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри загальноправових дисциплін  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
відповідальний секретар  
Дніпропетровської обласної організації  
«Асоціація українських правників»

### **НЕДОСКОНАЛІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОРГАНИ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ УКРАЇНИ ЯК ОДНА З ПРОБЛЕМ ЇХ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ**

Практично протягом всього періоду незалежності органи охорони правопорядку України (органи внутрішніх справ (міліція, (поліція)), Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Національна гвардія України, органи військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Управління державної охорони, підрозділи пенітенціарної служби (органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори), Державна прикордонна служба України, підрозділи Державної фіскальної служби України (податкова міліція та митні органи), прокуратура) діють в умовах реформування, а останні декілька років стали "вінцем" таких перемін, що проявилось в удосконаленні їх організації та функціонування (поява нових органів охорони правопорядку та зміни в організаційно-штатній структурі діючих, реальна відкритість та співпраця з інститутами громадянського суспільства, іншими державними органами, що має стійку тенденцію до зростання).

Водночас перші реальні кроки з реформування окремих органів охорони правопорядку України засвідчили, що їх організація та функціонування ускладнюється низкою проблем, які потребують свого належного науково-теоретичного опрацювання і практичного вирішення, однією із яких є недосконалість національного законодавства про ці державні органи.

Аналіз чинного конституційного законодавства з питань організації та функціонування органів охорони правопорядку України, інформаційно-аналітичних матеріалів, узагальнення результатів проведеного нами соціологічного опитування, в ході якого свою думку висловили 300 респондентів, підтверджують те, що суттєвою перешкодою, яка заважає запровадженню ефективної моделі цих державних органів, є недосконалість національного законодавства з питань організації та діяльності цих органів публічної влади. У ході проведеного нами опитування більше третини респондентів (111 осіб або 37% від загальної кількості опитаних) вказали на цей чинник як один із визначальних.

Законодавча діяльність є складним і багатогранним явищем,

здійснюється парламентом, проходить відповідні стадії, які об'єднані єдиною метою – створення правового закону. Вона ґрунтується на визначених принципах і вимагає їх реалізації.

Виконання вимог юридичної техніки – це слідування системі принципів і правил (прийомів, які засновані на практиці правотворчості та теоретично осмислені) підготовки проектів нормативних актів; вони є передумовою високої «якості» законів, їх повноти, несуперечливості. А.С. Піголкін у посібнику "Проблеми правотворчості суб'єктів Російської Федерації" до основних вимог (принципів) законодавчої техніки відносить: точність і визначеність юридичної форми (формулювань, виразів і окремих термінів); ясність і доступність мови нормативного акту для адресатів, на яких він поширює свою дію; повнота регулювання відповідної сфери відносин; конкретність регулювання, боротьба з декларативністю нормативних актів; використання апробованих, сталих термінів і виразів, що досить поширені; максимальна економічність, оптимальна наповнюваність, компактність законодавчих формул; системна побудова права, внутрішній зв'язок і взаємозалежність усіх частин правової системи, логічна послідовність викладення думки законодавця; уніфікація, одноманітність форми і структури нормативних актів, способів викладення правових приписів.

Важливим показником техніко-юридичної досконалості закону є наявність у ньому легальних дефініцій уживаних терміно-понять. Більшість чинних законодавчих актів, які визначають конституційно-правовий статус органів охорони правопорядку України, не вирізняються такою рисою. Підтвердженням цьому слугує зміст чинних Законів України "Про Службу безпеки України", "Про прокуратуру", "Про Національне антикорупційне бюро України", "Про Національну поліцію", що у ст. 1 містять лише по одній дефінітивній нормі. У цьому сенсі заслуговують на увагу Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про запобігання корупції", в яких у статтях під назвами "Основні терміни, використані в цьому Законі" і "Визначення термінів", відповідно, містяться офіційні трактування вживаних у цих нормативно-правових актах термінів.

Як суттєвий недолік чинного законодавства із питань організації та діяльності поліції, слід вважати нерозкритий у Законі України «Про Національну поліцію» зміст термінів «завдання поліції», «принципи діяльності поліції», «функції поліції», «повноваження поліції» та ін..

Аналіз змісту вищезазначеного Закону свідчить також і про те, що при його підготовці розробники не послуговувались поняттями і термінами, що містяться у схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції і Стратегії реформування МВС України (наприклад, такими як: правопорядок, підзвітність та прозорість у роботі та ін.), адже п. 7 ст. 116 Конституції України визначає, що саме Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, бо-

ротьби зі злочинністю [1].

Виявом недостатньої техніко-юридичної досконалості законів про органи охорони правопорядку є правові колізії – суперечності між нормами чинного законодавства, що по-різному регулюють одні й ті ж самі суспільні відносини. Наприклад, ст. 2 Закону України "Про прокуратуру" від 14.10.2014 р. визначає чотири функції прокуратури, що не відповідає положенням ст. 121 Основного Закону Української держави, яка містить п'ять напрямків діяльності цього органу публічної влади.

Частина 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» визначає, що Генеральний прокурор України, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їхні перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків здійснюють нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності; координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності [2]. Однак, закріплені в законі координаційні повноваження прокурорів, як вважають вітчизняні правники В. Карпунцов та О. Селіванов, не повною мірою узгоджуються з визначеними у ст. 121 Конституції України функціям прокуратури [3, с. 19-20].

Протилежністю колізій в законодавстві є прогалини в законі (те, чого в ньому не вистачає; аспекти, які нерегульовані законодавчо). Під прогалинами в законі традиційно розуміють повну або часткову відсутність норми права, необхідної для правильного вирішення юридичної справи в чинному нормативно-правовому акті. Не позбавлене таких прогалин і чинне законодавство, що визначає статус досліджуваних нами органів публічної влади. Зокрема, відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України. При цьому, чинна редакція Закону України "Про прокуратуру" не регламентує процедуру добору кандидата для призначення на посаду Генерального прокурора України. Вітчизняний правник О.І. Шинальський вбачає у такому не тільки законодавчий недолік, але досить серйозну проблему, "завдячуючи" якій на посаді Генерального прокурора України може з'явитися людина, котра у майбутньому не захищатиме закон у випадку, якщо це не співпадатиме з баченням Президента України [4].

Науковець вказує на такі прогалини у законодавстві з цього питання: не визначено, яким чином у полі зору глави держави з'являються кандидати на посаду Генерального прокурора; з якої кількості кандидатів Президент України робить свій вибір на користь одного з них; якими критеріями, окрім формальної відповідності законодавчим кваліфікаційним та віковим вимогам, керується глава держави, визначаючи перевагу одного кандидата над іншим; які вимоги висуваються до кандидата на призначення під час

співбесіди з ним; добір кандидата на призначення, його проходження через відповідні канцелярські процедури є максимально утаємниченими та закритими, що не передбачає участі у них громадськості [4]. Поділяємо думку вчених, які вважають, що ця процедура має бути максимально деталізована в чинному конституційному законодавстві.

Отже, національне законодавство з питань організації й функціонування органів охорони правопорядку вимагає свого вдосконалення, що не тільки забезпечить від випадків внутрішньої і зовнішньої корупції в цих органах публічної влади та високого рівня корумпованості в органах державної влади, які визначають політику у правоохоронній сфері, але й в цілому слугуватиме запорукою їх ефективного функціонування в умовах формування громадянського суспільства і розбудови правової держави в Україні.

---

1. Конституція України: прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.

3. Карпунцов В. Нове праворозуміння функцій прокуратури у реалізації правової політики держави / В. Карпунцов, О. Селіванов // Вісник прокуратури. – 2015. – №1(163). – С. 15-21.

4. Шинальський О.І. Хто і як може маніпулювати прокурором в незалежній Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.uap.org.ua/ua/journal/2\\_8.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=15401](http://www.uap.org.ua/ua/journal/2_8.html?_m=publications&_t=rec&id=15401).

**Примаков Каміль Юрійович,**  
радник Голови Дніпропетровської обласної ради,  
депутат Дніпропетровської міської ради

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ – ВИМОГА СУЧАСНОГО СТАНУ СУСПІЛЬСТВА**

«Децентралізація – це ворог монополізму та олігархічної моделі економіки», як зазначив В.Б. Гройсман. Питання децентралізації влади неодноразово порушувалося суспільством та усвідомлювалось як ключ до здійснення масштабних соціально-економічних реформ [1]. Починаючи з Декларації про державний суверенітет України 1990 р. і до кінця минулого століття було створено правову основу для здійснення децентралізації влади. Реальним кроком на цьому шляху стали положення Конституції України 1996 року, які ґрунтувались на вимогах Європейської хартії місцевого самоврядування. Однак протягом всього періоду незалежності децентралізація так і не стала реальністю суспільного життя. Причина полягала в небажанні центральної влади змінювати існуючу модель державного управління і

місцевого самоврядування. Євромайдан, криза централізованої системи державного управління та вибухова ситуація в південно-східних регіонах держави загострили необхідність децентралізації управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку суспільної демократії та збереження єдності держави та її інститутів, спрямована на досягнення деяких цілей: зменшити сферу впливу держави на суспільство через механізм саморегуляції, вироблені самим суспільством; активізувати потенційні можливості населення на вирішення власних потреб та інтересів; зменшити витрати держави і платників податків на утримання державного апарату, армії, правоохоронних структур.

Проблема децентралізації у контексті сучасних євроінтеграційних процесів є надзвичайно актуальною. Жодна держава не може вважатися демократичною без територіальної децентралізації державної влади. Реформи з децентралізації влади були впроваджені більшістю сучасних демократичних держав. Їх основними векторами стали розвиток місцевого самоврядування, регіоналізм, демократизація публічного управління. Це ті цінності і надбання, які визначають керівні ідеї сучасного демократичного державного розвитку. Під час впровадження реформ головним завданням було питання не вибору між централізацією і децентралізацією, а встановлення оптимального балансу між ними. Загальними тенденціями змін у муніципально-правовій сфері сучасних європейських країн стали розширення можливостей впливу представників громад на муніципальне управління, збільшення кількості делегованих державою повноважень, посилення фінансової самостійності, спрощення системи державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і перехід до суто наглядової діяльності. Саме завдяки децентралізації у багатьох європейських країнах малий і середній бізнес став двигуном економіки держави (Італія, Данія).

Сьогодні в Україні на часі формування нової ефективної моделі місцевого та регіонального самоврядування, яка орієнтована на реалізацію принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, регламентує не тільки право, а й спроможність територіальних громад реалізовувати завдання, що на них покладаються. Завдяки децентралізації буде усунуто ресурсно-функціональну обмеженість органів місцевого самоврядування, підвищиться їх інституційна спроможність та право самим здійснювати стратегічне планування розвитку території: будівництво, модернізація житлово-комунального господарства, соціальний пакет тощо. Ключову роль у консолідації суспільства та стабілізації нинішньої громадсько-політичної ситуації в Україні має відігравати місцеве самоврядування. Адже саме воно є низовою, найбільш наближеною до громадянського суспільства територіальною ланкою політичної системи. Реальне місцеве самоврядування на всіх рівнях територіальної організації влади – це конкретний крок у напрямку подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаних із вирішенням проблем формування громадянського суспільства та соціально-правової держави, посилення захисту прав і свобод людини та громадянина,