

УДК 342.951

П. О. Комірчий
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

ОСОБЛИВІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГЛАМЕНТУЄ ПУБЛІЧНУ СЛУЖБУ В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Постановка питання. Правоохоронна сфера повсякчас була та залишається однією з найважливіших умов формування будь-якої правової держави. Це можна пояснити соціально-правовою сутністю цієї сфери, обумовленою її складовими, а також впливом цих складових на цивілізаційний розвиток держави у напрямку розбудови сучасної правової держави за прикладом держав-членів Європейського Союзу. Щонайперше, слід зазначити, що правоохоронна сфера складається з наступних структурних елементів:

1) правоохоронна система, тобто статичний елемент правоохоронної сфери, що охоплює: публічні органи влади та публічну службу, які виконують правоохоронну функцію; академічні кола вчених-юристів та кола юристів-практиків, якими проектується та обґрунтовується теоретична та практична площина для формування стратегії охорони правопорядку, прав фізичних і юридичних осіб, реалізації цієї стратегії тощо;

2) правоохоронна діяльність органів публічної служби – динамічний елемент правоохоронної сфери. У цьому контексті необхідно враховувати, що не всі органи, які здійснюють правоохоронну функцію, є правоохоронними органами, однак, усі правоохоронні органи реалізують правоохоронну функцію держави, що для них є генеральною, визначальною. При цьому на сьогоднішній день, хоча публічна служба охоплює службу в державних органах та в органах місцевого самоврядування, органи публічної служби в правоохоронній сфері України до створення в нашій державі «муніципальної поліції, ототожнюються переважно з відповідними державними правоохоронними органами;

3) інституційно-функціональна частина правоохоронної сфери – гібридний елемент правоохоронної сфери, що охоплює: правосвідомість членів суспільства; акти застосування права та правозастосовна діяльність; заходи юридичної відповідальності та інші державні примусові заходи і т. д.

Таким чином, слід в повній мірі погодитись з українським юристом-адміністративістом С.Г. Брателем у тому, що вплив правоохоронної сфери на формування та утвердження правової держави обумовлений тим, що ця сфера є «гарантом створення чіткого механізму контролю за правопорядком та законністю в суспільстві». При цьому сьогодні на високому державному рівні проголошу-

ється, що відповідний механізм в нашій державі має неухильно вибудовуватись у контексті європеїзації нашої правової системи, що відповідає європейському вектору розвитку України [1, с. 54]. Утім, слід визнати той факт, що окреслене питання залишається по сьогодні особливою державотворчою та адміністративно-правовою проблемою. Це пояснимо тим, що уподібнення існуючої в нашій державі моделі механізму контролю за правопорядком і законністю в суспільстві до відповідної абстрактної європейської моделі має враховувати те, що вони не є рівнозначними не лише за формою, але й за змістом.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Питанню удосконалення адміністративного законодавства України, що регламентує публічну службу в правоохоронній сфері України у тій чи іншій мірі вже приділяли увагу В.Б. Авер'янов, Р.Г. Ботвінов, С.Г. Братель, М.В. Калатур та інші українські вчені. Поряд із тим, слід зазначити, що за останні роки чинне законодавство України про публічну службу у правоохоронній сфері зазнало низки змін, які сукупно обумовлюють потребу перегляду пропозицій та застережень стосовно вдосконалення цього законодавства. Утім, вже опубліковані пропозиції вчених стосовно вдосконалення відповідної частини законодавства, на нашу думку, можуть бути використані в якості належного теоретичного підґрунтя для формулювання актуальних пропозицій та застережень стосовно здійснення процесу удосконалення діючого законодавства про публічну службу в сфері правоохорони.

Отже, метою цієї наукової розвідки є формулювання пропозицій та застережень стосовно вдосконалення адміністративного законодавства України, що регламентує публічну службу в правоохоронній сфері нашої держави. Досягнення цієї мети уможливується в результаті виконання наступних завдань: 1) здійснення критичного аналізу чинного законодавства України та пропозицій вітчизняних вчених стосовно вдосконалення законодавства про публічну службу в правоохоронній сфері; 2) окреслення основних застережень, що мають бути враховані під час процесу вдосконалення відповідної частини національного законодавства; 3) узагальнення у висновках результатів проведеного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Критично аналізуючи питання удосконалення законодавства, що регламентує публічну службу в правоохоронній сфері, Р.Г. Ботвінов цілком справедливо наголошує на тому, що «за всією подібністю державного устрою багатьох держав кожна з них унікальна, у кожній діє своя система органів, котрі здійснюють правоохоронну діяльність». Більше того, як зазначає український науковець, у багатьох з цих держав «в організації правоохоронних органів віддається перевага місцевим громадам, які мають іноді значні етнокультурні відмінності, що визначають особливості системи правоохорони окремого регіону або суб'єкта федерації». Також слід погодитись із Р.Г. Ботвіновим й тому, що «зарубіжний досвід дає можливість уникнути окремих негативних моментів у реформуванні правоохоронної діяльності, але не може дати універсального або оптимального рецепту організації правоохоронної служби» [2]. У межах цієї ж логіки М.В. Калатур наголошує на тому, що рішення щодо запозичення в Україну того чи іншого зарубіжного досвіду з адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування правоохоронних органів (зокрема, слідчих органів) «має бути обґрунтованим і виваженим й враховувати не лише можливі позитивні ефекти від його впровадження». Науковець вказує на те, що окрім очікуваних позитивних наслідків в практичній дійсності слід ґрунтовно підходити до аналізу (в кожному конкретному випадку запозичення відповідного досвіду) наступних чинників: 1) «доцільність переймання зарубіжного досвіду, виходячи зі стану національного кримінального процесуального законодавства та власне стану досудового розслідування, наявних недоліків і колізій і, відповідно, перспектив їх вирішення»; 2) «необхідні витрати матеріальних, фінансових, кадрових, інформаційних та інших ресурсів та, відповідно, реальне становище держави за цими позиціями»; 3) «співвідношення отриманого результату й понесених витрат на його досягнення в якісному та кількісному еквіваленті»; 4) «потреби та очікування громадськості в даній сфері правовідносин»; 5) «особливості національної правової культури, стану злочинності, адміністративно-територіального й державного устрою та інших специфічних для кожної країни ознак» [3, с. 234–235].

Отже, запозичуючи зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання органів публічної служби в правоохоронній сфері та правового статусу цієї служби, особливостей діяльності публічних службовців в правоохоронній сфері, необхідно орієнтуватись не лише на показники ефективності цього регулювання та на наявну інформацію про ефективність діяльності публічної служби у відповідній сфері зарубіжних держав, але й враховувати:

1) *розбіжності усталених систем органів публічної служби в правоохоронній сфері України та*

відповідної зарубіжної держави, зокрема розбіжності, обумовлені культурним аспектом (зокрема, юридичним культурним аспектом), історичним контекстом, розбіжності сучасних умов існування держав. Р.Г. Ботвінов звертає увагу на те, що «вивчення зарубіжного досвіду формування правоохоронної служби держав, що представляють основні сучасні політико-правові системи, підтверджує, що підходи в її організації тісно пов'язані з їх історичними традиціями і культурою». Зокрема, дослідження системи публічної служби США, Великої Британії, Франції, Німеччини, Італії, Фінляндії, Швеції та Китаю показують, що публічна служба – це «важливий компонент організації управління суспільними справами», а «правоохоронні органи і публічна (державна) служба на посадах у цих органах, з одного боку, організовані на загальних принципах організації державної служби, з іншого – враховують специфіку і характер правоохоронної діяльності». У цьому контексті «досвід іноземних держав показує різні підходи у визначенні статусу державних службовців правоохоронних органів» [2]. Тобто, окрім того, що в процесі запозичення досвіду зарубіжних держав слід враховувати той факт, що наша правова система та правова система держави, досвід якої запозичується, відрізняється, необхідно також мати на увазі, що не існує єдиної «європейської моделі організації та функціонування публічної служби в правоохоронній сфері». Відтак, процес запозичення зарубіжного досвіду, як стратегічний нормотворчий процес з «європейським вектором», в дійсності означає запозичення досвіду різних держав-членів ЄС. У такому разі необхідно враховувати не лише розбіжності історії, юридичної традиції адміністративно-правового впливу в Україні та зарубіжних держав, досвід яких запозичується, але й відповідні розбіжності між особливостями правових систем цих держав-членів Євросоюзу, розбіжності в їх досвіді відповідного правового регулювання;

2) *дійсну необхідність здійснення запозичення в контексті змісту всього «пакету» запозичення, а також готовність нашої правової системи та суспільства до впровадження запозиченого досвіду в повному обсязі. Український вчений Е.В. Бабенко у дисертаційній праці «Доктрина захисту трудових прав працівників при припиненні трудових правовідносин», досліджуючи можливості запозичення європейського досвіду унормування правового становища працівників і службовців під час здійснення процедур банкрутства підприємств (установ, організацій), в яких вони працюють (здійснюють службові обов'язки), порівнюючи український та європейський досвід врегулювання припинення трудових правовідносин на підставі процедур банкрутства, встановив, що відповідне законодавство держав-членів ЄС у низці випадків передбачає значно нижчий рівень захисту прав працівників у по-*

рівнянні з українським законодавством [4, с. 12]. Відповідні випадки, певна річ, можуть мати місце в контексті запозичення європейського досвіду адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері зважаючи на те, що умови, в яких функціонує наша держава та держави-члени ЄС, не є очевидно однаковими. Для прикладу назвемо ФРН, для якої характерна певна «розпорошеність» органів розслідування (Федеральні поліцейські відомства охоплюють: Федеральне відомство з охорони Конституції – політична поліція й контррозвідка, Військову поліцію бундесверу, Федеральне відомство по кримінальних справах – кримінальна поліція, Службу митного розшуку Міністерства фінансів, Федеральну прикордонну охорону, залізничну й повітряну поліцію Міністерства транспорту [3, с. 247]). Певна річ, ця «розпорошеність» ускладнює процес функціонування держави в досліджуваній сфері (злагодженість діяльності цих органів уможливлена лише тривалою історією взаємодії, в якій було вироблено певні правила координації діяльності, співпраці тощо), вимагає витрат більшого обсягу ресурсів на узгодженість цих органів влади.

Більш того, враховуючи високий рівень корупції в правоохоронній системі України, а також той факт, що окремі території нашої держави не знаходяться під фактичним управлінням центральних органів виконавчої влади України, можемо припустити, що автоматичне запозичення досвіду держав-членів ЄС в регулюванні діяльності публічних службовців в правоохоронній сфері може у тій чи іншій мірі загрожувати національній безпеці нашої держави;

3) *обсяг фінансових витрат на впровадження запозиченого досвіду та подальшу реалізацію цього досвіду.* Вказана обставина є надзвичайно важливою для нашої держави з огляду як на численні кризові економічні явища в сучасній Україні, так і нагальну необхідність спрямування належного фінансування на оборонну сферу держави.

Відтак, досліджуючи зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері доцільно спершу вирішити питання про те, які саме держави становлять для нас дослідницький інтерес. При цьому відповідний інтерес не повинен обмежуватись лише посиланням на «європейський вектор» розвитку нашої держави, адже значну користь для розвитку адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави може обумовити також критичний аналіз зарубіжного досвіду тих держав, з якими в нас є спільна історія формування юридичної думки та правової системи.

Висновки. Підводячи підсумок викладеному, слід зауважити, що в контексті вдосконалення чинного законодавства про публічну службу в правоохоронній сфері України необхідно врахувати

наступне, *по-перше*, доцільно дослідити досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері держав пострадянського простору, котрі, так само, як і наша держава, входили до складу колишнього СРСР, проте, на сьогоднішній день здійснюють чи вже здійснили докорінні реформи правоохоронної системи, орієнтуючись на кращі світові практики регулювання публічної служби в правоохоронній сфері. *По-друге*, вбачається доцільність в аналізі адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері держав-членів Європейського Союзу, зважаючи на європейські амбіції України, на сьогодні закріплені в тексті Основного Закону, в межах яких здійснюється європеїзація національного законодавства та провадяться реформи суб'єктів публічної адміністрації та публічного адміністрування.

Література

1. Братель С.Г. Шляхи реформування правоохоронної системи України. *Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в р умовх євроінтеграції України* : матер. Всеукр. підсумк. наук. практ. конф. (Київ, 12 берез. 2015 р.). Київ: НАВС, 2015. Ч. 1. С. 54–56.
2. Ботвінов Р.Г. Організаційні засади діяльності правоохоронної служби: зарубіжний досвід. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2016. № 2(15). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2016_2_16 (дата звернення: 02.04.2019).
3. Калатур М.В. Адміністративно-правові засади організації та функціонування слідчих підрозділів правоохоронних органів : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 432 с.
4. Бабенко Е.В. Доктрина захисту трудових прав працівників при припиненні трудових правовідносин : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 423 с.

Анотація

Комірчий П. О. Особливі питання удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері України. – Стаття.

У статті розглядаються проблемні питання вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері України в контексті європеїзації національного законодавства. Автором наголошується, що приведення українського адміністративного законодавства у відповідній сфері до законодавства зарубіжних держав (особливо держав-членів Європейського Союзу) є досить проблематичним питанням. Доводиться, що вдосконалення національного законодавства про публічну службу в правоохоронній сфері України через запозичення відповідного зарубіжного досвіду повинно відбуватись з урахуванням: розбіжностей усталених систем органів публічної служби в правоохоронній сфері України та відповідної зарубіжної держави; дійсної необхідності здійснення запозичення в контексті змісту всього «пакету» запозичення; готовності вітчизняної правової системи та суспільства до впровадження запозиченого зарубіжного досвіду в повному обсязі; обсягу фінансових витрат на впровадження запозиченого досвіду та подальшої реалізації

цього досвіду. У висновках окреслюються подальші перспективи вдосконалення законодавства України про публічну службу в правоохоронній сфері.

Ключові слова: європеїзація законодавства, законодавство України, правоохоронна сфера, публічна служба, публічні службовці, реформа законодавства.

Аннотация

Комірчий П. А. Особые вопросы совершенствования административного законодательства, регламентирующего публичную службу в правоохранительной сфере Украины. – Статья.

В статье рассматриваются проблемные вопросы совершенствования административного законодательства, регламентирующего публичную службу в правоохранительной сфере Украины в контексте европеизации национального законодательства. Автором отмечается, что приведение украинского административного законодательства в соответствующей сфере путем заимствования законодательства зарубежных государств (особенно государств-членов Европейского Союза) является весьма проблематичным вопросом. Доказывается, что совершенствование национального законодательства о публичной службе в правоохранительной сфере Украины путем указанного заимствования должно происходить с учётом: разногласий устоявшихся систем органов публичной службы в правоохранительной сфере Украины и соответствующей зарубежной страны; действительной необходимости осуществления заимствования в контексте содержания всего «пакета» заимствования; готовности отечественной правовой системы и общества к внедрению заимствованного зарубежного опыта в полном объёме; объёма финансовых затрат на внедрение заимствованного опыта и дальнейшей реализации этого опыта. В выводах определяются дальнейшие перспективы

совершенствования законодательства Украины о публичной службе в правоохранительной сфере.

Ключевые слова: европеизация законодательства, законодательство Украины, правоохранительная сфера, публичная служба, публичные служащие, реформа законодательства.

Summary

Komirchyi P. O. Specific issues of improving the administrative legislation governing public service in the law enforcement sphere of Ukraine. – Article.

The article discusses the problematic issues of improving the administrative legislation governing public service in the law enforcement sphere of Ukraine in the context of the Europeanization of national legislation. The author notes that bringing Ukrainian administrative legislation in the relevant field of foreign countries legislation (especially member states of the European Union) is a very problematic issue. It is proved that the improvement of national legislation on public service in the law enforcement sphere of Ukraine through borrowing relevant foreign experience should take into account: disagreements of established systems of public service bodies in the law enforcement sphere of Ukraine and the corresponding foreign country; the actual need for borrowing in the context of the content of the entire “package” of borrowing; readiness of the domestic legal system and society to implement fully the borrowed foreign experience; the amount of financial costs for the application of the borrowed experience and the further implementation of this experience. The conclusions outline further prospects for improving the legislation of Ukraine on public service in the law enforcement sphere.

Key words: Europeanization of legislation, law enforcement area, legislation of Ukraine, public servants, public service, reform of legislation.