

ФЕНОМЕН ВІДОМЧИХ ПРОГРАМ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Дослідження форм та методів організації і реформування правоохоронної системи без урахування специфіки програмно-управлінської діяльності сьогодні можна вважати неможливим. Важливе значення серед програмно-управлінських засобів у сфері правоохоронних діяльності та реформи мають правоохоронні програми, які розроблюються, ухвалюються та виконуються самими правоохоронними органами та відомствами. Такі програми можна назвати відомчими правоохоронними програмами. Наведене обумовлює актуальність наукового аналізу феномена відомчих програм у сфері правоохоронної діяльності.

Об'єктом нашого дослідження є програми правоохоронних органів, а предметом — специфіка розроблення, нормативного закріплення, реалізації та класифікації відомчих правоохоронних програм. При цьому метою роботи є саме визначення та характеристика феномена відомчих правоохоронних програм з позиції науки адміністративного права, для чого необхідно узагальнити думки фахівців щодо таких програм, проаналізувати нормативну та управлінську активність правоохоронних органів України у вказаному напрямку, розглянути нормативні засади такої діяльності та її поточну практику. Питанням організаційно-правових засад діяльності правоохоронних органів у нашій країні присвячена значна кількість робіт, зокрема таких авторів, як В. Р. Айб, Б. В. Бабін, А. М. Бандурка, А. І. Берлач, І. В. Бондаренко, Й. І. Горінецький, І. А. Діденко, Л. Б. Ільковець, В. С. Ковальський, О. М. Костенко, В. О. Кроленко, Ю. А. Лапутіна, П. В. Онопенко, С. В. Терешко та ін. Але в той же час майже відсутні комплексні дослідження, які б узагальнювали увесь спектр поглядів, іноді доволі суперечливих, на проблеми програмування у сфері правоохоронної діяльності та правоохоронних органів. Вказані процеси ще не стали предметом аналізу з боку фахівців у сфері правоохоронних правовідносин.

Велике значення відомчі правоохоронні програми мають для забезпечення діяльності та реформування МВС України. Слід зазначити, що спеціального акта, який би регламентував шляхи розроблення, прийняття та реалізації програм МВС, сьогодні не існує, хоча вказівки про таку діяльність містяться у багатьох підзаконних актах. У чинному Положенні про МВС України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 р. № 1383, МВС України для реалізації покладених на нього завдань має повноваження брати участь у розробленні державних програм боротьби із злочинністю і охорони громадського порядку; про повноваження щодо власних, відомчих програм МВС у цьому акті не йдеться. При цьому за пп. 3 п. 10 Положення від 4 жовтня 2006 р. міністр внутрішніх справ має компетенцію затвердження програм та планів роботи МВС України і звітів про їх виконання. У той же час МВС як центральний орган виконавчої влади має необхідні механізми, які до-

звляють розробляти та реалізовувати відомчі програми (пп. 11 п. 4, п. 5, п. 8, п. 11, п. 12 Положення від 4 жовтня 2006 р. № 1383). У МВС України можуть також утворюватися наукова рада, інші консультативні та дорадчі органи, зокрема, і для обговорення найважливіших програм [10].

Відсутність спеціального відомчого акта МВС України, присвяченого правоохоронним програмам, обумовлює труднощі із класифікацією та обліком відомчих програм міністерства. Висловимо думку, що їх можна розподілити на відомчі програми розвитку та відомчі цільові програми. Крім того, особливе місце мають міжвідомчі правоохоронні програми та програми виконання загальнодержавних програмних актів. До програм розвитку можна віднести План заходів щодо реформування системи МВС України, розроблений комісією з питань реформування міністерства, проект Концепції реформування МВС України. В. Дурдинець визнав, що «положення Концепції, етапи її реалізації повинні бути деталізовані та розвинуті в спрямованих на її реалізацію цільових програмах, планах поступального вдосконалення окремих напрямів оперативно-службової діяльності МВС та складових його системи [5]. Але інші фахівці зазначають, що у цій Концепції немає механізму реалізації [4, 7].

В. Воловик визначає практику визначення стратегії діяльності міліції як суперечливу та непослідовну та вказує, що видання адресованих МВС України розпорядчих документів, ґрунтованих на підході «революційного підвищення ефективності боротьби зі злочинністю в усіх напрямках», може стати кроком назад. На думку цього автора, стратегія діяльності міліції не повинна розроблятися поза загальним контекстом розвитку держави, крім того, програмна діяльність має перебороти «задавлену хронічну хворобу системи МВС — неритмічність роботи». Розв'язання цієї проблеми В. Воловик бачить у сфері раціоналізації управління і якісного поточного планування та контролю [2, 8].

Сьогодні в МВС України реалізується величезна кількість відомчих програм. Як приклади, можна навести Програму розвитку партнерських відносин між міліцією і населенням на 2000–2005 рр., затверджену рішенням колегії МВС України від 16 грудня 1999 р., Програму діяльності органів внутрішніх справ щодо поліпшення правопорядку в Україні на початку третього тисячоліття (рішення колегії МВС України від 28 грудня 1999 р.), Комплексну програму кадрової політики в органах внутрішніх справ та забезпечення законності і дисципліни на 2001–2005 роки (наказ МВС України від 30 червня 2001 р. № 515), Програму формування позитивного іміджу міліції України на 2003–2007 рр., затверджену рішенням колегії МВС України від 10 січня 2003 р., Програму реформування освітньої діяльності МВС України, (наказ МВС України від 20 листопада 2003 р. № 1213), Програму вдосконалення організації роботи підрозділів патрульно-постової служби міліції, покращання їх побутового, матеріально-технічного забезпечення та підняття іміджу в період 2004–2006 рр. (наказ МВС України від 5 березня 2004 р.) [8] тощо.

Розглянемо особливості таких програмних актів на прикладі Програми формування позитивного іміджу міліції України на 2003–2007 роки (затверджена рішенням колегії МВС України від 10 січня 2003 р. № 1км/1дск). Ця

програма складається з трьох розділів («Цілі та завдання програми», «Основні чинники, які негативно впливають на імідж міліції України», «Основні напрямки формування позитивного іміджу міліції України») та має метою окреслення відповідних стратегічних напрямків діяльності органів внутрішніх справ, також пропонує концептуальні засади інформаційної політики МВС України, його органів та підрозділів на місцях [11].

У програмі спеціально зазначається, що її слід розглядати також як «ідеологічний орієнтир при плануванні оперативно-службової діяльності ОВС, реалізації існуючих програм МВС України, здійсненні інших заходів, спрямованих на формування позитивного іміджу міліції». У розділі II програми встановлено «магістральні напрямки формування позитивного іміджу міліції», а розділ III складається з 11 напрямків роботи (115 пунктів та 21 підпункт), при цьому відповідальних виконавців, терміни виконання та обсяг фінансування програми не встановлено [11]. Фактично приписи програми мають виконуватися органами та підрозділами МВС України у ініціативному порядку, без використання додаткових матеріальних та людських ресурсів та створення відповідних організаційних структур. Така доволі проста, але водночас неефективна схема використовується і в інших цільових програмах МВС України.

Зазначимо, що сьогодні фінансування МВС України з Державного бюджету фактично унеможливує цільове виділення коштів на реалізацію відповідних програм [7]. Недоліки програм МВС України обумовлюються також особливостями їх розроблення. Наприклад, за дорученням першого заступника міністра внутрішніх справ М. Корнієнка проект Програми забезпечення безпеки дорожнього руху до 2012 р. мав бути розроблений протягом двох місяців, при цьому на момент його розроблення навіть приблизний кошторис програми був невизначеним, а передача проекту на громадське обговорення не передбачалася. Водночас, за даними начальника Центру безпеки дорожнього руху при Департаменті ДАІ МВС В. Зайченка, для забезпечення поставлених завдань щодо безпеки руху потрібно в цілому близько 8–15 млрд грн, тобто завідомо більше, ніж передбачається в Державному бюджеті на утримання МВС України в цілому.

Велике значення відомчі програми мають для реалізації правоохоронних функцій та розвитку Державної прикордонної служби України. Не слід забувати, що єдиною державною цільовою правоохоронною програмою, розробленою відповідно до встановленого у 2004–2007 рр. порядку, стала створена саме за участю та з ініціативи прикордонної служби програма «Облаштування та реконструкція державного кордону». Програмна діяльність прикордонної служби має цікаву специфіку, для її визначення проаналізуємо проект Адміністрації Державної прикордонної служби України від 7 березня 2008 р. «Удосконалення системи пропуску осіб та транспортних засобів через Державний кордон» (інша назва — Зелена книга Державної прикордонної служби України). Ця книга була розроблена групою аналізу політики Адміністрації Державної прикордонної служби України. Групу було створено відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про забезпечення діяльності груп

аналізу політики у центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів України» від 7 лютого 2007 року № 32-р [16].

У Зеленій книзі здійснено аналіз ситуації, головних факторів та ідентифікацію альтернатив, пов'язаних з проблемами пропуску осіб і транспортних засобів через державний кордон, які потребують комплексного, системного вирішення як у сфері правоохоронного врегулювання, так і розбудови пунктів пропуску, їх технічного переоснащення. На думку укладачів Зеленої книги, її зміст обумовлює потребу ритмічного фінансування заходів правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону» на 2007–2015 рр. Цим проектом також передбачено проведення публічного обговорення альтернатив, здійснення пошуку та визначення оптимальної альтернативи з вирішення проблемних питань, пов'язаних з системою пропуску через державний кордон [16].

Розглянемо також проект Розгорнутий зміст Стратегічного бюлетеня прикордонної безпеки України на період до 2015 р. (інша назва — Біла книга Державної прикордонної служби України). Цей програмний акт був попередньо схвалений 24 листопада 2006 р. відповідно до Протокольного рішення засідання Робочої групи з питань проведення комплексного огляду сектора безпеки України. У Білій книзі прикордонної служби відображено загальну ситуацію на державному кордоні України; умови, в яких здійснюється розвиток системи прикордонної безпеки нашої держави; етапи розбудови прикордонного відомства України; чинники, що обумовили необхідність зміни підходів до системи охорони кордону; хід і основні результати реформування прикордонного відомства України; перспективи подальшого розвитку, зокрема реалізації Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 р., схваленої Указом Президента України від 19 червня 2006 р. та Концепції Комплексної програми реконструкції та розвитку державного кордону до 2015 р., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів від 27 грудня 2006 р. Розгорнутий зміст Білої книги Державної прикордонної служби України був розміщений на її офіційному сайті для публічного ознайомлення [15].

У Білій книзі містяться розділи, присвячені діяльності з реформування прикордонного відомства України (16 напрямків реформування) та перспективам подальшого розвитку прикордонного відомства України. Зокрема, вказуються потреби і чинники, що обумовлюють опрацювання програмних актів реформування прикордонної служби, вказуються етапи її реформування — 2006–2008 рр. (7 напрямків діяльності), 2009–2012 рр. (завершення становлення прикордонного відомства як самодостатнього правоохоронного органу, 6 напрямків діяльності) та 2013–2015 рр., коли передбачається перехід від заходів реформи до планового прикордонного будівництва, всебічного нарощування потенціалу всіх складових прикордонної структури. У заключній частині Білої книги міститься прогноз наслідків реалізації концептуальних напрямів подальшого розвитку прикордонного відомства України та розрахунок загальних обсягів видатків на реалізацію Концепцій та програм розвитку Державної прикордонної служби України [15].

Можна побачити, що відповідні програмні акти прикордонної служби кардинально відрізняються від відомчих програм МВС України. Додамо, що сьогодні європейські експерти з безпеки констатують, що зміни, які відбуваються у прикордонній службі України, свідчать про те, що відомство досить стрімко розвивається. Велику увагу ця служба зосереджує на забезпеченні власних потреб у реалізації програм розвитку у правоохоронний орган європейського зразка. За сприяння міжнародних організацій нею вже запроваджено нові системи управління ризиками та кримінального аналізу, а також нові підходи в роботі з персоналом, службою втримується іноземна грантова допомога.

Діяльність податкової служби в Україні також відбувається із широким використанням відомчих програмних заходів. Зокрема, її діяльність у 2007 р. визначалася Планом основних питань економічної та контрольної роботи Державної податкової адміністрації України на 2007 рік, схваленим на засіданні Колегії ДПА України та затвердженим наказом ДПА України від 7 лютого 2007 р. № 63. Цим же наказом було встановлено пріоритетні напрями діяльності ДПА України на 2007 р. та розроблено шляхи їх реалізації.

Для вирішення проблем реформування ДПА України Постановою Кабінету Міністрів від 19 вересня 2000 р. № 1454 у складі Державної податкової адміністрації України було створено Департамент розвитку та модернізації державної податкової служби України, який став органом управління Проектом модернізації. Основним завданням Департаменту було визначення планування та забезпечення модернізації та розвитку державної податкової служби України з метою підвищення ефективності її функціонування. В межах виконання основного завдання Департамент має здійснювати оперативне супроводження програми модернізації; взаємодіє з різними організаціями з питань стратегії розвитку та модернізації органів податкової служби [1, 3].

З метою підвищення ефективності виконання робіт з розробки та впровадження проекту «Програма модернізації державної податкової служби України» та забезпечення дієвої взаємодії Державної податкової адміністрації України, її територіальних органів та Департаменту розвитку та модернізації державної податкової служби розроблено наказ ДПА України від 31 березня 2004 р. № 182. З метою забезпечення виконання завдань проекту «Програма модернізації державної податкової служби України», на виконання наказу ДПА України від 18 травня 2004 р. № 279 «Щодо завершення створення дослідницько-випробувальної лабораторії» Департаментом розвитку та модернізації державної податкової служби впроваджено програмно-апаратний комплекс дослідницько-випробувальної лабораторії для забезпечення якості розробки та впровадження проектів та програм, що реалізуються в межах Проекту модернізації.

Дослідницько-випробувальна лабораторія ДПА України призначена для експериментального вивчення всіх проблем інформаційно-комунікаційного забезпечення, пов'язаних із впровадженням Проекту модернізації податкової служби. Створення дослідницько-випробувальної лабораторії дозволить розробити рішення щодо зменшення ризику зупинки інформаційної системи та

втрати податкової інформації під час впровадження проектів та програм, що реалізуються в межах Проекту модернізації та подальшої експлуатації інтегрованої автоматизованої інформаційної системи ДПС України [3, 1–2].

Слід також вказати про наявність Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року, у редакції, ухваленій наказом ДПА України від 29 вересня 2005 р. № 420. В. Одинець, аналізуючи у 2003 р. відповідну програму Департаменту розвитку та модернізації Державної податкової служби, зазначав, що модернізація податкової служби України мала здійснюватися за два етапи: перший етап (2002–2006 рр.) передбачав реорганізацію податкової служби за функціональними принципами та її консолідацію; на другому етапі (2007–2011 рр.) мало відбутися завершення модернізації систем та процедур управління організацією адміністрування податків [6, 6]. У той же час необхідно констатувати, що відповідна програмна активність ДПА України, на жаль, сьогодні не знаходить свого вираження в управлінні та реформуванні підрозділів податкової міліції.

Треба зазначити, що органи прокуратури сьогодні при організації власної роботи на відміну від інших правоохоронних структур використовують програмні засоби у значно менших обсягах. У той же час цими органами широко застосовуються «різні форми планування як дійовий засіб підвищення ефективності прокурорсько-слідчої роботи» [13].

Необхідно додати, що інші правоохоронні органи також використовують програмні акти у власній діяльності в рамках визначеної у законодавстві компетенції. Відповідно до Положення про Державну митну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 940, митна служба відповідно до покладених на неї завдань бере участь у підготовці проектів програм розвитку митної справи та соціального захисту працівників митної служби; на голову Державної митної служби покладено затвердження програм і планів її роботи (п. 15 ч. 4, п. 4 ч. 9 Положення) [9].

Серед програмних актів митної служби, як приклади, можна навести Заходи Державної митної служби України щодо забезпечення виконання у 2000 р. Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвержені наказом цієї служби від 12 травня 2000 р. № 273, та проект Програми соціального розвитку Державної митної служби України на 2006–2010 рр. Остання програма мала складатися із загальних положень, у яких окреслювалися мета, принципи та основні завдання програми, законодавче підґрунтя її розроблення, термінологія програми. Треба зазначити, що з 36 завдань цієї програми 7 (тобто 19,4 %) не передбачали досягнення жодних конкретних результатів, а ще 4 завдання (11,1 %) під кінцевим результатом вважали дотримання у відповідних аспектах вимог законодавства. Це можна вважати яскравим прикладом неповного розуміння особливостей програмно-управлінської діяльності фахівцями правоохоронних органів, що розробляють відповідні відомчі програми [12].

Державний департамент України з питань виконання покарань, відповідно до п.п. 1, 2 ч. 4 Положення, затвердженого Указом Президента України від 31 липня 1998 р. № 827/98, має повноваження реалізовувати цільові програми

розвитку кримінально-виконавчої системи та брати участь у розробленні та реалізації державних комплексних програм боротьби із злочинністю [14]. Можна також бачити, що правотворча діяльність правоохоронних органів іноді виходить за рамки відомчих програм та корегується з державними програмними актами.

Таким чином, відомчу правоохоронну програму можна визначити як програмно-управлінський акт, розроблений правоохоронним органом відповідно до власних завдань, компетенції та інших приписів законодавства України, ухвалений шляхом прийняття відомчого нормативного акта, та такий, що виконується шляхом застосування людських та матеріальних ресурсів відповідного відомства, має визначену мету, завдання, термін реалізації та відповідальних виконавців. Відомчі програми можна розподілити на цільові, програми розвитку та реформування, при цьому кожне правоохоронне відомство має власне бачення феномена відомчих програм як засобу досягнення власних завдань. Серед недоліків програмно-управлінської діяльності у правоохоронних органах можна навести такі:

- відсутність ухвалених відомчими актами порядків розроблення, ухвалення та реалізації таких програм;
- нечітке окреслення компетенції у сфері відомчих програм в актах, що визначають повноваження правоохоронних органів та їх центральних апаратів;
- невірне розуміння програмних актів керівництвом правоохоронних органів, яке призводить до спрямування програм на вирішення поточних цілей цих відомств та спроб їх реалізації без залучення спеціальних коштів, людських та матеріальних ресурсів.

Пошук шляхів вирішення відповідної проблематики має стати підґрунтям для подальших наукових досліджень.

Література

1. Білепчук П., Гаркуша В., Задояний М. Модернізація податкової служби — загальнодержавна справа // КРОК [Газета Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України]. — 2001. — № 17, верес. — С. 3–4.
2. Воловик В. МВС: у лабіринті дефектів систем // Дзеркало тижня. — 2007. — 10–16 лют. — С. 8.
3. Дослідницько-випробувальна лабораторія ДПА України // Вісті [Департамент розвитку та модернізації податкової служби]. — 2004. — № 23, верес. — С. 1–2.
4. Зозуля І. В. Пошук балансу і врівноваженої координації процесу реформування системи МВС України під час реформування правоохоронних органів держави // Форум права. — 2005. — № 1. — С. 35–43 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05zivpod.pdf>.
5. Куре — на євроінтеграцію: Департамент зв'язків з громадськістю МВС України. — 2007. — 31 лип. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mvsinfo.gov.ua/official/2007/02/200207_4.html
6. Одищук В. Напрями модернізації державної податкової служби / Наукове товариство ім. Шевченка. Донецьке відділення. — 2003. — 15 жовт. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.intellect.org.ua/index.php?lang=uk&material_id=34151&theme_id=7236
7. Про витрачання бюджетних коштів МВС України у 2004 році: Звіт МВС України від 8 квіт. 2005 р. — К.: МВС України, 2005. — 5 с.
8. Про затвердження Комплексної програми кадрової політики в органах внутрішніх справ та

- забезпечення законності і дисципліни на 2001-2005 роки: Наказ МВС України від 30 черв. 2001 р. № 515. — К.: МВС України, 2001. — 25 с.; Про затвердження Програми вдосконалення організації роботи підрозділів патрульно-постової служби міліції, покращання їх побутового, матеріально-технічного забезпечення та підняття іміджу в період 2004-2006 років: Наказ МВС України від 5 берез. 2004 р. № 2634/Бл. — К.: МВС України, 2004. — 17 с.; Про затвердження Програми діяльності органів внутрішніх справ щодо поліпшення правопорядку в Україні на початку третього тисячоліття: Рішення колегії МВС України від 28 груд. 1999 р. № 8км/1. — К.: МВС України, 1999. — 24 с.; Про затвердження Програми розвитку партпесерських відносин між міліцією і паселешням на 2000-2005 роки: Рішення колегії МВС України від 16 груд. 1999 р. № 8/км. — К.: МВС України, 1999. — 27 с.
9. Про затвердження Положення про Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 940 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 53. — Ст. 2163.
 10. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 2006 р. № 1383 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 40. — Ст. 2687.
 11. Про затвердження Програми формування позитивного іміджу міліції України на 2003-2007 роки: Рішення колегії МВС України від 10 січ. 2003 р. № 1км/1дск. — К.: МВС України, 2003. — 25 с.
 12. Про обговорення проєкту Програми соціального розвитку Державної митної служби України на 2006-2010 роки: Лист Державної митної служби України від 28 квіт. 2006 р. № 30/1.1-12/1674-ЕП — К.: ДМСУ, 2006. — 6 с.
 13. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 19 верес. 2005 р. № 1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gpu.gov.ua>.
 14. Про Положення про Державний департамент України з питань викопання покараць: Указ Президента України від 31 лип. 1998 р. № 827/98 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
 15. Розгорнутий зміст Стратегічного бюлетеня прикордонної безпеки України на період до 2015 року: проєкт від 24 листоп. 2006 р. [Біла книга Державної прикордонної служби України] [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pvu.gov.ua/control/uk/publish/>
 16. Удосконалення системи пропуску осіб та транспортних засобів через Державний кордон: проєкт Адміністрації Державної прикордонної служби України від 7 берез. 2008 р. [Зелена книга Державної прикордонної служби України] [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pvu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=54765&cat_id=54557.

Анотація

Третяк Е. В. Фепомен відомчих програм у сфері правоохоронної діяльності. — Стаття.

Відомча правоохоронна програма — це програмно-управліський акт, розроблений правоохоронним органом відповідно до власних завдань, компетенції та інших приписів законодавства України, ухвалений шляхом прийняття відомчого нормативного акта, та такий, що викопується шляхом застосування людських та матеріальних ресурсів відповідного відомства, має визначену мету, завдання, термін реалізації та відповідальних викопавців. Відомчі програми можна розподілити на цільові, програми розвитку та реформування.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, методи управління, відомчі програми.

Summary

Tretiak E. V. The Phenomenon of the Department Programs in the Sphere of Law-Enforcement Activity. — Article.

Department law-enforcement program — is the programmatic administrative act, developed law-enforcement authority in accordance with own tasks, jurisdiction and other orders of legislation of Ukraine, is accepted by acceptance of department normative act, and such which is executed by application of human and financial capitals of the proper department has a certain goal, task, term of realization and responsible performers.

Keywords: law-enforcement activity, methods of government, department programs.