

УДК 351.74:351.865“19–20”

**М. Криштанович**

**ЕВОЛЮЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ  
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ (XX – поч. XXI ст.)**

**Висвітлено причини і суть еволюції державного управління діяльністю органів внутрішніх справ із забезпечення національної безпеки у сучасну добу (XX – поч. XXI ст.). Акцентовано увагу на необхідності використання історичного досвіду поліцейської діяльності зарубіжних країн як передумови ефективного забезпечення національної безпеки України.**

**Ключові слова: національна безпека, державне управління, органи внутрішніх справ, поліція, міліція, Західна Європа, США, Канада, Україна.**

Історія державного управління розбудовою та функціонуванням правоохоронних органів у сфері забезпечення національної безпеки має особливу значимість на сьогодні, коли відбувається реформування органів внутрішніх справ України. Згачна увага дослідженню питань забезпечення національної безпеки була приділена у працях таких вітчизняних вчених: В. Білоуса, В. Битюка, О. Бодрука, О. Гончаренка, В. Горбуліна, М. Горелова, О. Данільяна, В. Заросили, Г. Костенка, В. Ліпкана, М. Левицької, Я. Малика, М. Мельника, Н. Нижник, М. Панова, В. Плішкіна, Г. Ситника, а також у працях зарубіжних дослідників – С. Брауна, Б. Броді, Б. Бузана, А. Возженнікова, А. Губанова, Дж. Коллінза, В. Коха, Г. Моргентуа, С. Поморські, Г. Смоляна, А. Стахова, Ф. Трегера, С. Хоффмана, О. Яницького та ін. Водночас, незважаючи на розробленість окремих аспектів національної безпеки, наявність праць, присвячених викликам і загрозам у різних сферах суспільства, проблема розуміння ролі і значення державного управління ОВС щодо забезпечення національної безпеки в період XX – поч. XXI ст. залишається на сьогодні недостатньо вивченою [1]. З огляду на актуальність зазначеної проблеми, метою статті є дослідження причин і суті еволюції державного управління діяльністю органів внутрішніх справ із забезпечення національної безпеки у сучасну добу.

На початку XX ст. для багатьох країн світу питання забезпечення національної безпеки були безпосередньо пов'язані з поглибленням процесу розвитку авторитарної ідеології у державному управлінні. Застосування санкціонованого державою насильства стало основною ознакою, що детермінувала місце і роль поліції у системі органів виконавчої влади. При цьому значення поліцейської діяльності і самої цієї організації незмінно зростало під час ускладнення політичної, економічної і криміногенної ситуацій і, насамперед, коли правлячі кола намагалися вирішити проблеми, які виникали, радикальним шляхом. І це не випадково, бо поліція в цей час була головним інструментом підтримання влади в авторитарних і тоталітарних державах, де насильницький радикалізм розглядався як оптимальний засіб усунення перешкод для реалізації офіційних внутрішньополітичних доктрин. У таких умовах вона перетворювалась у могутній, наскрізь політизований, вкрай мілітаризований централізований апарат, що володів надзвичайно широким обсягом

повноважень, орієнтованих на здійснення всебічного контролю над суспільством і широкомасштабні репресії щодо опозиції та кримінальних елементів.

Це чітко прослідковувалося у процесі становлення тоталітарних режимів в Італії, Німеччині, Іспанії, Фінляндії, Туреччині, Португалії, Японії, Китаю, державах Східної Європи – Болгарії, Польщі, Румунії, СРСР та інших країнах. У 20 – 30-і рр. XX ст. репресії були одним із основних методів, на думку керівництва цих держав, щодо забезпечення їх національної безпеки. Тоталітарна стратегічна концепція поліцейської діяльності в цій сфері зводилась до формули “виявити й нейтралізувати” [2].

Це було характерним і для радянського режиму в Україні. Ще у лютому 1919 р. у складі НКВС УСРР була організована міліція, правовий статус якої регламентувався відомчою інструкцією від березня 1919 р. Вона встановлювала однаковий порядок застосування на місцях декрету Ради Народних Комісарів “Про організацію міліції” [3]. Інструкція визначила за міліцією функцію проведення нагляду за виконанням громадянами декретів, законів, розпоряджень радянської влади. Робітниче-селянська міліція створювалася як виконавчий орган центральної влади на місцях і в організаційному відношенні будувалася на принципах подвійного підпорядкування і централізму: її органи перебували у віданні відповідних рад, що знизу доверху складали єдину систему органів державної влади і підкорялися міліцейським апаратам вищого рівня, очолюваним Народним комісаріатом внутрішніх справ.

Ця модель побудови зберігалася протягом всієї подальшої історії радянської міліції, що у різні періоди мала більший або менший ступінь централізації, але завжди залишалася складовою частиною апарату державного управління. Безпосереднє управління міліцією, що належала до складу відділів (управлінь) внутрішніх справ виконкомів міських і районних рад народних депутатів, здійснювали вищі органи внутрішніх справ. На НКВС УСРР покладалися питання охорони революційного порядку і громадської безпеки, а також нагляд за діяльністю елементів, які становлять небезпеку для суспільства. Доцільно зазначити, що міліція активно сприяла втіленню в життя політики військового комунізму – проведення продрозверстки, контролю за загальною трудовою повинністю, займалася охороною великих стратегічних об’єктів, шляхів сполучення та інших комунікацій тощо.

У 1930 р., у контексті ліквідації НКВС УСРР, міліція була включена до структури ДПУ УСРР. Нова установа об’єднала функції кількох правоохоронних органів: державної безпеки, охорони громадського порядку, виконання покарань та судових органів. Це пояснювалось необхідністю посилення національної безпеки СРСР. Наступним кроком в реалізації засад забезпечення національної безпеки була здійснена централізація органів міліції в масштабі Радянського Союзу. Цей захід отримав законодавче закріплення у прийнятому 25 травня 1931 р. РНК СРСР Положенні про робітниче-селянську міліцію. У ньому міліція характеризувалась як адміністративно-виконавчий орган радянської влади. Основними завданнями міліції було визначено спостереження “за проведенням в життя законів і розпоряджень центральних і місцевих органів влади, що регулюють революційний порядок і суспільну безпеку”. Їй було доручено вести боротьбу із злочинністю, розслідувати справи про злочини, охороняти державне і суспільне майно, а також особисту безпеку громадян та їх майно [4].

У грудні 1932 р. у складі ОДПУ СРСР було утворено Головне управління робітниче-селянської міліції. Цей захід значно розширив повноваження ОДПУ, яке

тепер запезпечувало не тільки державну безпеку, але й охороняло суспільний порядок, державну і суспільну власність. У 1934 р. ДПУ УСРР було ліквідовано, а натомість відновлено НКВС УСРР, що призвело до зміцнення повноважень цього відомства. Доцільно зазначити, що становлення адміністративно-командної системи в СРСР перетворило систему НКВС на особливу “державу в державі” з притаманними їй в умовах тоталітаризму репресивно-каральними функціями. Антиправове спрямування дій НКВС і міліції, їх репресивна діяльність у 20 – 30-ті рр. ХХ ст. зумовлювалися, насамперед, їх централізованою координацією та бажанням будь-якою ціною виконати загальнодержавний курс країни у боротьбі з антирадянським, класовим ворогом як “головної загрози” для національної безпеки СРСР.

Згодом для того, щоб надати репресіям легальності, у країнах із тоталітарним режимом приймалися надзвичайні закони, видавалися розпорядження про використання зброї проти учасників маніфестацій, організованих опозиційними партіями. Історичний досвід свідчить, що в основу функціонування правоохоронного апарату держави неприпустимо покласти політичні чи ідеологічні засади, він має діяти лише на правових підвалинах, виступаючи гарантом забезпечення національної безпеки, захисту конституційних прав і свобод громадян.

Створена в Радянському Союзі адміністративно-командна система повною мірою відповідала поставленим завданням і у 40 – 50-ті рр. ХХ ст., а органи внутрішніх справ надалі займали в цій системі дуже важливе місце, відіграючи свою основну роль інструменту примусу, який, на думку сталінського керівництва, слугував реалізації цілей щодо забезпечення національної безпеки [5]. Лише у період 60 – 80-х рр. ХХ ст. структура МВС СРСР почала еволюціонувати і значно спрощуватись, скорочувалась штатна чисельність особового складу. Майже щорічно приймалися постанови уряду про упорядкування структури ОВС. Логічним підсумком проведення цієї лінії стала ліквідація в січні 1960 р. Міністерства внутрішніх справ СРСР з передачею його функцій міністерствам внутрішніх справ союзних республік. У союзних республіках були створені міністерства охорони громадського порядку. 17 серпня 1962 р. Радою Міністрів СРСР було затверджено Положення про радянську міліцію, яке визначало місце міліції в державному механізмі, її завдання, права й обов'язки. Міліція розглядалась як адміністративно-виконавчий орган радянської держави, покликаний забезпечувати внутрішню безпеку країни, охороняти громадський порядок, захищати права громадян від злочинних посягань, своєчасно розкривати злочини [6].

Поліцейська діяльність у своєму розвитку пройшла шлях від тоталітарних моделей, що базувалися на насильницькому захисті інтересів держави, до демократичних, де права і свободи людини є беззаперечною домінантою у діяльності правоохоронних органів. Загрозу національній безпеці й стабільності держави, яка знаходилася на шляху трансформації від тоталітарного до демократичного стану, становила саме відсутність традицій шанування прав людини й готовності цивілізовано домагатися їх дотримання. Доцільно зазначити, що падіння тоталітарних режимів у Німеччині, Італії, Японії та інших країнах спричинило який повинен колишнього і становлення нового поліцейського апарату, покликаного забезпечувати національну безпеку.

Зрозуміло, що поліцейська діяльність у сфері забезпечення національної безпеки не була пов'язана, звичайно, виключно із застосуванням сили, проте можливість застосування санкціонованих законом силових заходів залишалась найважливішою її функцією, яку можна вважати універсальною. “Образ поліції, –

зазначав американський вчений Е. Бітнер, – насамперед, пов’язувалось з її здатністю застосовувати силу. Здатність використовувати її надавало тематичну єдність всієї поліцейської діяльності. Роль поліції полягала в тому, щоб звертатися до всіх видів людських проблем, коли вони, можливо, будуть потребувати застосування сили” [7].

Для всіх поліцій (міліцій) світу особливістю їх діяльності у сфері забезпечення внутрішньої безпеки країни є те, що їх пріоритетні завдання і функції належать до сфери протиправних діянь, а також тих, що складають соціальну безпеку подій, які загрожують життю, здоров’ю, правам і свободам громадян, державним і громадським інститутам. У програмному документі реформи поліції Канади влучно зазначено: “Поліція не може більше розглядатися як командос, які закинуті в суспільство, щоб визволити його від зла. Поліція – це суспільство, суспільство – це поліція” [8]. Погляд на поліцію як на специфічний правоохоронний інститут у системі забезпечення національної безпеки втілюється в організаційній побудові поліцейських структур. При цьому враховуються державний режим і пов’язаний з ним ступінь децентралізації соціального управління, що складалася в кожній конкретній країні, форми державного устрою, географічні, історичні та інші національні особливості. Сучасна роль поліції у забезпеченні національної безпеки має двовекторне спрямування: по-перше, це забезпечення законності та профілактика злочинів, громадських заворушень; по-друге – це надання соціальних та гуманітарних послуг у надзвичайних ситуаціях. Залежно від домінування певної функції, організація поліції могла здійснюватися за чотирма моделями. Найрозповсюдженішою у світі на сьогодні є модель “служіння громадськості”, яка передбачає проактивну позицію поліції (міліції) у сфері забезпечення прав і свобод людини. Прийняття цієї моделі передбачає зміну типу діяльності міліції з реактивної (реагування на факт скоєного злочину та його наслідки) на проактивну (попередження, профілактику, випередження дій осіб із девіантною поведінкою).

На думку П. Віллера, одного з провідних зарубіжних спеціалістів у сфері державного управління національною безпекою і охороною громадського порядку, в епоху зростаючої ролі ОВС важливою їх місією мала стати саме доктрина забезпечення громадського порядку, яка передбачала це зобов’язання перед громадянином, як ключової ланки цієї концепції [9]. Починаючи із 60-х рр. XX ст., головними факторами корегування вимог для керівництва ОВС зарубіжних країн щодо забезпечення національної безпеки стали, з одного боку, нова філософія поліцейської служби, а з іншого – ускладнення правоохоронної діяльності, зумовлене значним зростанням організованої злочинності, корупції, тероризму, наркобізнесу, нелегальної імміграції та інших кримінальних явищ. Нова парадигма забезпечення суспільного правопорядку як важливої умови національної безпеки країни передбачала, що демократична правова держава повинна була гарантувати високий рівень безпеки своїм громадянам, дотримання прав і свобод людини, а отже, сталий і стабільний розвиток [10].

Ідея служіння поліції суспільству та її зростаюча роль у питаннях забезпечення безпеки суспільства, закріплена у законах про поліцію, прийнятих і оновлених на початок XXI ст. практично у всіх європейських країнах, США, Канаді, Японії та деяких інших, перетворювала поліцію в правовій державі із каральної силіної структури у повсякденну сервісну службу з широким спектром соціальних послуг і гарантом їх прав та свобод, їх безпеки від загроз злочинності і тероризму. На думку Е. Бітнера, роль поліції полягає у тому, щоб “... звертатися до усіх видів людських проблем, коли вони потребують можливого застосування сили. Це робить

однорідними такі поліцейські процедури, як затримання злочинця, ескортування мера до аеропорту, видворення п'яної особи з бару, регулювання дорожнього руху, контроль натовпу, втручання у сімейні сварки. Поліція – це механізм розподілу в суспільстві ситуативно обумовленої сили” [11].

Зрозуміло, що кожна держава світу намагалась надійно забезпечити безпеку своїх громадян та держави. Механізмів, що втілюються у практику з метою досягнення вказаної мети, є багато, проте доцільно зазначити, що майже всі вони передбачають використання ОВС для забезпечення національної безпеки. Незважаючи на розвиток громадянського суспільства, процес демократизації, переважна роль у забезпеченні національної безпеки безпосередньо в країні належить все ж таки до державних органів і, зокрема, національної поліції.

На сучасному етапі навіть консервативні підвалини поліції країн європейської частини “Старого Світу” перетерпіли певні зміни через активне в них впровадження нових Рекомендацій Ради Європи з удосконалення базових засад поліцейської діяльності. Про це свідчить, наприклад, прийняття в 2002 р. у Франції Закону “Про основи внутрішньої безпеки країни та програми її забезпечення” [12]. Функція поліції на сучасному етапі розвитку суспільства визначається як сприяння у забезпеченні безпеки справедливого соціального оточення, в якому права і відповідальність індивідуумів, сімей та громад відповідним чином збалансовані. Метою поліції є забезпечення внутрішньої безпеки країни шляхом зниження кількості випадків громадських заворушень; зниження рівня злочинності та тяжкості злочинів; сприяння здійсненню правосуддя таким чином, щоб підтримувати довіру населення до закону. Завдання поліції з урахуванням цих положень визначаються таким чином:

- збереження/відновлення порядку і зниження частоти проявів антисоціальної поведінки;

- підвищення рівня безпеки населення;

- сприяння безпеці на дорогах і зменшення кількості нещасних випадків;

- знищення організованої та міжнародної злочинності;

- боротьба з тероризмом;

- зниження рівня злочинності шляхом вивчення та виявлення її причин;

- зниження ступеня небезпечності злочинів, що вчиняються;

- допомога жертвам та свідкам злочинів [13].

Сучасна концепція демократичної правової держави виходить із положення про державу-гарант, особливість якої полягає в тому, що вона не тільки декларує загальнолюдські цінності, права і свободи особистості, але й вживає заходів щодо їх реального втілення в життя. Поліція у цьому випадку виступає одним із найважливіших інструментів (засобів) держави у забезпеченні подібних гарантій. Унікальність діяльності поліції полягає у тому, що вона як частина державного механізму реалізації державних інтересів і державної політики є найбільш містким за обсягом здійснюваних правоохоронних функцій інститутом забезпечення гарантій, прав і свобод громадян.

Світовий досвід засвідчує, що існує низка умов ефективної діяльності поліції щодо забезпечення національної безпеки [14]. До них, зокрема, належить: по-перше, наявність відповідної правової бази, яка визначає місце ОВС у системі забезпечення національної безпеки; по-друге, чітке управління з боку органів державного управління, вищої національної і регіональної адміністрації; по-третє, соціальна довіра; по-четверте, укомплектованість особовим складом, що володіє

здібностями, адекватних завданням, що вирішуються у сфері національної безпеки; по-п'яте, достатнє фінансування і оснащення необхідними засобами озброєння, зв'язку, транспорту, криміналістичної техніки тощо.

Перераховані вище умови є обов'язковими, рівнозначними та універсальними, тобто їх наявність необхідна в будь-якій країні, хоча, зрозуміло, усе, що пов'язано з функціонуванням поліції, має національну специфіку. Таким чином, існуючі на сьогодні організаційні структури поліцейської системи конкретної держави є результатом її тривалого історичного розвитку. Всі елементи поліцейської системи виникали, розвивались і перебудовувались відповідно до того, як держава розширювала сферу своєї діяльності щодо забезпечення національної безпеки – вони еволюціонували разом із нею. Процес пошуку оптимальної моделі поліцейської системи в системі національної безпеки триває безперервно у всіх країнах світу, незалежно від обраної форми державного устрою, правління і політичного режиму.

Для України в перехідний період після розпаду СРСР питання забезпечення національної безпеки стали особливо актуальними. Це пояснювалось наявністю таких проблем, як: необхідність створення сприятливих умов для подальшого розвитку українського суспільства та держави; існування перманентної економічної кризи; порушення прав і свобод людини і громадянина в Україні та за її межами; зростання рівня злочинності та корупції; поширення загрози тероризму, неконтрольованого розповсюдження зброї та наркотиків. Та й сам стан системи забезпечення національної безпеки України правоохоронними органами відзначався складним і незавершеним устроєм. Процес реформування органів правопорядку міг отримати свій розвиток за такими альтернативними напрямками:

1) поступове збільшення в структурі держави кількості відокремлених міліцейських організацій, які б створювали міліцейську систему при одночасному формуванні муніципальних органів охорони громадського порядку;

2) створення на базі ОВС багатопрофільної міліції, національної гвардії і муніципальної міліції;

3) збереження діючої системи органів внутрішніх справ із одночасною оптимізацією її організаційної структури. На користь цього варіанту свідчив досвід багатолітнього функціонування цього органу правопорядку у вітчизняних умовах та його позитивна роль щодо забезпечення правоохоронної безпеки країни.

Україна, обравши модель ринкової економіки, модернізуючи державність, неминуче йшла до необхідності трансформації державного управління діяльністю ОВС у сфері забезпечення національної безпеки [15]. Модернізація правоохоронної діяльності ОВС України, забезпечення такого її функціонування, яке б відповідало ідеалам і принципам правової держави, була можливою, насамперед, саме внаслідок зміни ідеологічної основи всієї правоохоронної діяльності. Реформування інших компонентів правоохоронної системи при існуючому її стані, хоча само по собі і було важливим, докорінних змін у діяльність міліції щодо забезпечення національної безпеки привнести не могло.

## Література

1. Балувев Д. Г. Личностная и государственная безопасность: международно-политическое измерение [Текст] / Д. Г. Балувев. — Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского ун-та, 2004. — 231 с.

2. Білокінь С. І. Масовий терор як засіб державного управління в СРСР (1917 – 1941 рр.) [Текст] : джерелознав. дослідж. / Сергій [Іванович] Білокінь ; Київ. наук. т-во ім. П. Могили та ін. — К. : [б. в.], 1999. — 447 с.
3. Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР [Текст]. — М. : Госполитиздат, 1948. — 560 с.
4. Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности Советской милиции. 1917 – 1934 гг. [Текст]. — М. : Изд-во Высш. школы МВД СССР, 1957. — 246 с.
5. Кузьминых А. Л. Эволюция системы НКВД-МВД СССР (1934 – 1956 гг.) / А. Л. Кузьминых // Вестн. Ин-та: преступление, наказание, исправление [Текст]. — 2010. — № 10. — С. 71—78.
6. Общеправовые основы управления органами внутренних дел [Текст] : курс лекций. — М. : Академия управления МВД России, 2004. — С. 122.
7. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности [Текст] / А. В. Губанов. — М. : МАЭП, 1999. — С. 70.
8. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України [Текст] : підручник / О. М. Бандурка. — Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. — С. 87.
9. Villiers P. Philosophy, Doctrine and Leadership: Some Core Beliefs / P. Villiers // Police Leadership in the Twenty First Century. Philosophy, Doctrine and Developments [Text] / ed. by R. Adlam, P. Villiers. — London : Waterside Press, 2003. — P. 21—28.
10. Васютин В. О. О некоторых аспектах обеспечения общественного порядка за рубежом / В. О. Васютин // Экономика и право [Текст]. — 2012. — № 2. — С. 154—164.
11. Bittner E. The functions of the police in modern society: A review of background factors, current practices, and possible role models [Text] / E. Bittner. — Cambridge : Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1979. — P. 32.
12. Федченко О. Структура поліцейських органів держав ЄС та правове регулювання їх діяльності / О. Федченко // Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України [Текст] : матер. всеукр. наук.-практ. конф. (26 жовтня 2007 р., м. Київ). — К. : МП “Леся”, 2008. — С. 72—77.
13. Ануфрієв М. І. Органи внутрішніх справ на рубежі тисячоліть / М. І. Ануфрієв // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України [Текст]. — 2000. — № 1. — С. 3—15.
14. Січкач В. О. Історичний аналіз засад поліцейської діяльності як передумова ефективного забезпечення прав і свобод людини / В. О. Січкач // Збірник наукових праць Донецького юридичного інституту МВС при Донецькому національному університеті [Текст]. — 2005. — № 3. — С. 40—51.
15. Ситник Г. П. Державний суверенітет та державні інтереси в контексті забезпечення національної безпеки / Г. П. Ситник // Актуальні проблеми внутрішньої політики [Текст]. — 2004. — № 1. — С. 95—102.

**M. Kryshchanovych**

**EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION OF INTERNAL  
AFFAIRS BODIES ACTIVITY CONCERNING NATIONAL SECURITY  
ENSURING (XX – BEGINNING OF THE XXI CENTURY)**

**The reasons and the essence of public administration evolution of the internal affairs bodies activity of national security ensuring in the modern era (XX – beginning of the XXI century) are considered. Attention is paid to the need for using a historical experience of policing in foreign countries as a precondition for effective national security ensuring in Ukraine.**

**Key words: national security, public administration, the internal affairs bodies, police, Western Europe, USA, Canada, Ukraine.**