

УДК 342.9:354.31(477)

В.А. ГЛУХОВЕРЯ, канд. юрид. наук,
Запорізький національний університет

МВС УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВА РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Ключові слова: Національна поліція, правоохоронні органи, безпека, оборона, МВС України, реформування

За роки незалежності в нашій державі не склалося чіткого уявлення як поетапно, системно реформувати правоохоронну сферу нашої держави, оптимізувати діяльність правоохоронних органів. Так сталося, що кожне відомство та міністерство самостійно виробляло власне бачення щодо реформування, яке інколи не завжди узгоджувалося із реформуванням інших правоохоронних органів. Актуальність статі визначається теоретичною та практичною значущістю питань, пов'язаних із визначенням найбільш значущих проблем належного функціонування правоохоронної сфери держави в цілому, і правоохоронних органів, зокрема.

Сучасні зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування правоохоронної системи, курс на євроінтеграцію вимагають не тільки реформування правоохоронної сфери, але й підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів, адже саме на них покладено важливі завдання щодо охорони законних інтересів, прав та свобод людини і громадянина, забезпечення законності та правопорядку. Реформи, започатковані останнім часом у правоохоронній сфері, поряд із підвищенням ефективності функціонування системи правоохоронних органів, повинні сприяти підвищенню довіри населення до останніх, утвердженню справедливості, законності, слугувати додатковими гарантіями забезпечення прав громадян.

Питанням реформування системи правоохоронних органів, у тому числі сектору без-

пеки і оборони, приділяли увагу багато вчених, зокрема, такі, як В.І. Борисов, І.П. Голосніченко, С.Д. Гусарев, А.П. Заєць, М.І. Козюбра, І.Б. Коліушко, В.С. Куйбіда, М.В. Лошицький, М.І. Мельник, Т.П. Мінка, О.В. Негодченко, О.С. Передерій, Н.О. Рибалка, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко, О.Г. Шило, В.К. Шкарупа та інші. Проте, враховуючи процес реформування сектору безпеки і оборони в нашій державі, зокрема ті завдання, які покладені на МВС України та її структурні підрозділи, дане питання потребує додаткового вивчення.

Основоположним документом в цьому аспекті, на нашу думку, є Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», де позначена мета, вектори руху, дорожня карта, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України [1].

На виконання цього стратегічного документу та з метою подальшого реформування правоохоронної сфери було прийнято Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки [2], Стратегію національної безпеки України [3], Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України [4], Національну стратегію розвитку громадянського суспільства [5].

Реформування правоохоронної сфери напряму торкнулося й МВС України з прийняттям Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [6], Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України [7], схвалених розпорядженням Уряду № 1118-р від 22.10.2014 р. [8].

Позитивно оцінюючи реформи, що відбуваються в державі у правоохоронній сфері, з нашої точки зору, не можна не звернути увагу на відсутність єдиного стратегічного документу щодо системи правоохоронних органів та їх подальшого розвитку. Крім того, реформи потребують й належного наукового супроводження.

На нашу думку, теоретичне вирішення проблеми реформування правоохоронної

сфери у теоретико-правовому аспекті передбачає з'ясування наукового змісту найважливіших понять і категорій, які розкривають базові характеристики досліджуваного явища, а саме сутності правоохоронної сфери, як об'єкта реформування та місця і призначення МВС України в цих процесах.

Однак, слід зазначити, що реформування правоохоронної сфери нашої держави є складнішим за реформування МВС України, хоча ці два процеси є взаємопов'язаними між собою і повинні відбуватися у межах єдиної державної політики, поетапно, прогнозовано, системно.

Так склалося, що МВС України сьогодні є важливим об'єктом з реформування правоохоронної сфери нашої держави та основним серед правоохоронних органів. Не можна не зазначити на тому, що умови, в яких здійснюється сьогоднішнє реформування МВС України, є найсприятливішими, адже є суспільна потреба на проведення реформ, політична воля та бажання перетворення МВС України на правоохоронне відомство європейського зразка.

Але, все ж не можна не звернути увагу на те, що реформування МВС України відбувається в умовах проведення бойових дій на Сході країни та загрози російської агресії, що, в свою чергу, обумовлює необхідність врахування цього фактору при здійсненні реформ не тільки сектору безпеки і оборони, але й МВС України, адже саме МВС України сьогодні несе основний тягар забезпечення безпеки в Луганській і Донецькій областях, на півдні країни.

Для України, яка обрала курс на євроінтеграцію, дуже важливо вивчати та користуватися позитивним досвідом реформування правоохоронних органів у державах Заходу. Не менш важливим для України є вивчення досвіду (як позитивного, так і негативного) країн, що під час реформ перебували в подібних умовах. Однією з таких країн може бути Боснія і Герцеговина.

Сьогодні цей досвід для України може бути важливим. По-перше, реформування поліцейських сил там було також обтяжене збройним

конфліктом. Процес повернення населення і працівників правоохоронних органів до умов мирного часу – після перебування останніх під управлінням військового командування, підпорядкування військовій дисципліні та участі в бойових діях – був складним і тривалим. По-друге, процес реформування поліції в БіГ відбувався під жорстким контролем і тиском та за активної участі міжнародних сил з підтримання миру, зокрема, ОБСЄ та Місії ООН, яку в січні 2003 р. змінила Поліцейська Місія ЄС. Таке акумулювання міжнародних зусиль і досвіду дозволило розробити правове забезпечення реформування правоохоронних органів з максимальним урахуванням міжнародних стандартів і найкращих практик у цій сфері. Беручи до уваги розміщення в Україні Спеціальної моніторингової Місії ОБСЄ і Консультативної Місії ЄС, яка відповідно до мандата опікується питаннями «реформування сектору цивільної безпеки, включно з поліцією і верховенством права», можна розраховувати на подібну активну міжнародну підтримку реформування правоохоронних органів в Україні, а, можливо, й на конструктивний тиск з боку міжнародних організацій – але з урахуванням реальних процесів, що відбуваються в українському суспільстві. Розвинуті країни користуються єдиними демократичними принципами і стандартами поліцейської діяльності. Тому, ухвалюючи рішення щодо конкретної донорської допомоги, важливо звертати увагу не лише на адекватність запропонованих підходів нашим умовам, але й на потребу формування як у суспільстві, так і в середовищі поліцейських службовців демократичних традицій, звички поводитися в рамках закону та з повагою до громадянина [9].

Отже, з врахуванням викладеного вище реформування МВС України має здійснюватися разом із реформами, що проводяться в секторі безпеки і оборони.

Так, згідно з Концепцією розвитку сектору безпеки та оборони України, затвердженої Указом Президента України № 92 від 14.03.2016 р. [10] основні зусилля з розвитку сектору безпеки і оборони зосереджувати-

муться на поетапному та узгодженому нарощуванні оперативних спроможностей сил безпеки і оборони та рівня їх готовності до невідкладного реагування на виклики й загрози національній безпеці України. Згідно з цією Концепцією, МВС України та всі органи центральної влади, що координуються МВС України, є складовими сектору безпеки і оборони і мають відповідні завдання: захист державного кордону України; попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України, боротьба з тероризмом, корупцією та організованою злочинністю у сфері управління і економіки; забезпечення інформаційної та кібербезпеки; надання допомоги органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у запобіганні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, а також воєнного характеру, розвиток міжнародного співробітництва у цій сфері.

Концепцією розвитку сектору безпеки та оборони України має певні методологічні відмінності від попередніх стратегічних документів у цьому напрямку. Позитивним моментом Концепції є проведення детального аналізу безпекового середовища України, що дало змогу визначити найпотужніші загрози для національної безпеки, які перешкоджають нормальному функціонуванню Української держави і на подолання яких мають спрямовуватися наразі основні зусилля держави. Враховуючи, що Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», схвалена Президентом України, визначила одним з основних напрямів руху країни вектор безпеки, Концепція має стати основою реформування та розвитку відповідної сфери держави.

При дослідженні напрямків реформування сектору безпеки і оборони привертає на себе увагу перелік заходів, які покладені на МВС України у цьому напрямку та на ті органи, діяльність яких спрямовується і координується МВС України Концепцією розвитку сектору

безпеки та оборони України. Аналіз цих положень та стратегічних документів з реформування МВС України та тих органів влади, діяльність яких спрямовується та координується МВС України (Стратегії розвитку органів внутрішніх справ, Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України [11], Концепції здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби [12]) свідчить про неузгодженість цих документів між собою. У більшості з них відсутні конкретні терміни та механізми виконання запланованих заходів, лише цілі та завдання, формулювання яких є загальним і неконкретним.

Про відсутність системності та поступовості реформ свідчить наприклад й те, що за останні два роки Державною службою з надзвичайних ситуацій неодноразово здійснювалися спроби проведення реформування цього відомства. Так, було прийнято низку наказів щодо реформування цієї служби: від 25.08.2015 р. № 436 «Про створення робочої групи щодо підготовки пропозицій з удосконалення діяльності суб'єктів забезпечення цивільного захисту», від 24.12.2015 р. № 652 «Про створення робочої групи щодо розроблення Концепції» та від 12.02.2016 р. № 68 «Про створення робочої групи щодо розроблення проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу цивільного захисту України». Однак вказані накази відмінялися. Зараз наказом Голови Державної служби з надзвичайних ситуацій № 215 від 06.05.2016 р. було створено чергову групу, одним із завдань якої є розроблення проекту Стратегії реформування системи ДСНС України та проекту рішення Уряду щодо її схвалення [13]

У цілому, наведене вище дозволяє зробити висновок, що програмні документи, які пов'язані з реформуванням правоохоронної сфери в цілому, так і МВС України зокрема є фрагментарними та не надають єдиного розуміння шляхів реформування правоохоронної системи держави. Основним суб'єктом реформ є МВС України, а саме поліція. Про-

грамні документи з реформування правоохоронної сфери держави не мають згадки про необхідність створення загальної концепції реформування всіх складових елементів (визначення цілей і завдань, конкретних шляхів та інструментів проведення реформ всієї системи правоохоронних органів у взаємодії тощо). Головною вадою реформ у правоохоронній сфері є їх стихійність та схематичність, замість послідовної державної політики, яка має ґрунтуватися на принципах плановості, системності.

Дане питання стає актуальним також у світлі створення нових інституцій з правоохоронними функціями, наприклад, Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань та ті, які плануються створити. Крім того, не можна не звернути увагу, що сьогодні все ж відсутнє єдине розуміння як системно, у взаємодії з усіма правоохоронними інституціями, реформувати правоохоронну сферу, адже ті органи, які підпадають під реформування, чітко не визначені. Як видно з вищенаведеного переліку нормативно-правових актів, сьогодні кожне міністерство та відомство виробляє власну політику щодо реформування, що інколи не узгоджується з системою органів, які забезпечують національну та публічну безпеку держави.

Опрацьовуючи концептуальні засади реформування правоохоронної сфери нашої держави, слід поставити низку ключових питань і надати на них відповіді. Що сьогодні являє собою правоохоронна система України і якою їй бути у майбутньому? Що таке «правоохоронні органи» і які органи, за якою ознакою мають називатися правоохоронними?

На нашу думку, вирішення цих проблем дозволяє дійти висновку про необхідність прийняття Законів України «Про Концепцію розвитку правоохоронної системи держави» та «Про правоохоронні органи».

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : від

12.01.2016 р., № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

2. Указ Президента України «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» : від 20.05.2015 р., № 276 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.

3. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : від 25.06.2015 р., № 287 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran14#n14>.

4. Указ Президента України «Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України» : від 14.03.2016 р., № 92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016/paran12#n12>.

5. Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» : від 26.02.2016 р., № 68 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

6. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1221414>.

7. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/101834-strategiya_rozvitku_organiv_vnutrishnih_sprav_tekst_proektu.html.

8. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання реформування органів внутрішніх справ» : від 22.10.2014 р., № 1118-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://police-reform.org/library/rozporядzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform>.

9. Правоохоронна система України: стан, проблеми, перспективи реформування // На-

ціональна безпека і оборона. – 2015. – № 2–3 (151–152). – С. 2–45.

10. Указ Президента України «Концепція розвитку сектору безпеки та оборони України» : від 14.03.2016 р., № 92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.

11. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України» : від 23.11.2015 р., № 1189-р [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>.

12. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби» : від 23.12.2015 р., № 1411-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1411-2015-%D1%80>.

13. Наказ Голови Державної служби з надзвичайних ситуацій «Про створення робочої групи» : від 06.05.2016 р., № 215.

Глуховеря В. А. МВС України як складова реформування сектору безпеки і оборони / В. А. Глуховеря // Форум права. – 2016. – № 4. – С. 72–76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_14.pdf

Досліджено основні стратегічні документи, присвячені реформуванню системи правоохоронних органів, МВС України та сектору безпеки і оборони. Розглянуто місце та роль МВС України в процесах реформування.

Глуховеря В.А. МВД Украины как составляющая реформирования сектора безопасности и обороны

Исследованы основные стратегические документы, посвященные реформированию системы правоохранительных органов, МВД Украины и сектору безопасности и обороны. Рассмотрено место и роль МВД Украины в процессах реформирования.

Hluhoverya V.A. Ministry of Internal Affairs of Ukraine as Constituent of Reformation to the Sector of Safety and Defensive

The basic strategic documents sanctified to reformation of the system of law enforcement authorities are investigational, Ministry of internal affairs of Ukraine and to the sector of safety and defensive. A place and role of Ministry of internal affairs of Ukraine are considered in the processes of reformation.