

УДК 351:338.465:342.9“1996–2006”

М. Криштанович

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ  
РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
У КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ (1996–2006 рр.)**

**Обґрунтовано актуальність розробки стратегії реформування ОВС у контексті національної безпеки України. Визначено роль органів державного управління щодо здійснення основних етапів та шляхів реформування системи правоохоронних органів. Проведено аналіз концептуальних засад процесу реформування ОВС.**

**Ключові слова:** державне управління, стратегія і концепції реформування ОВС, національна безпека, Україна.

Стратегія реформування органів внутрішніх справ завжди була й буде актуальним завданням органів державного управління щодо удосконалення їх діяльності. Дослідженням питань удосконалення діяльності ОВС України займалися: М. Ануфрієв, О. Бандурка, В. Бесчастний, В. Венедіктов, Л. Власюк, Є. Зозуля, І. Зозуля, Я. Когут, В. Плішкін, В. Січка, Г. Ситник, Є. Супрунюк та інші вітчизняні вчені.

Мета статті – з’ясування сутності стратегії реформування ОВС у контексті національної безпеки України, виявлення недоліків у процесі її розробки в 1996–2006 рр., необхідності подальшого удосконалення її змісту.

Доцільно зазначити, що розробка стратегії реформування ОВС у контексті національної безпеки є одним із важливих напрямків державного управління всією системою МВС, у якій ці органи займають чільне місце як найбільш важливої і багаточисельної ланки правоохоронних органів. Вона повинна бути спрямована на забезпечення готовності органів внутрішніх справ до виконання завдань щодо забезпечення національної безпеки України, підвищення ефективності їхньої діяльності із захисту прав і свобод людини та громадянина, боротьби із корупцією та злочинністю в її організованих формах.

Необхідність вироблення стратегії реформування ОВС і всієї системи МВС, узгодження процесу їх реформування із суспільними потребами і можливостями держави визначалася з перших років незалежності України й досить широко декларувалася. Це визнано на найвищому рівні і вказано в Законі України “Про основи національної безпеки України” [1]. Але, незважаючи на це, українська система правоохоронних органів практично повністю відтворювала за назвами, формою та змістом діяльності радянську модель.

Без сумніву, міліція не стояла на місці – вона реформувалась відповідно до вимог часу їх діяльності. Але соціальні, організаційні, фінансові та правові чинники, інтенсивний розвиток нових суспільних відносин, процеси становлення правової держави зумовлювали потребу вироблення стратегії подальшого реформування органів внутрішніх справ України, приведення їх у відповідність до реалій сучасного суспільно-політичного життя, перетворення на справжніх слуг народу, готових вчасно прийти на допомогу і в повному обсязі гарантувати захист прав і свобод кожного громадянина України [2].

Доцільно визнати, що розробка стратегії забезпечення законності і правопорядку є однією з визначальних внутрішніх функцій демократичної, соціальної, правової держави, сутність якої полягає у визначенні основних етапів та шляхів реформування системи правоохоронних органів, охорони конституційного ладу, захисту прав і законних інтересів громадян, охорони встановленого правопорядку, законності та боротьби зі злочинністю, приведенні діяльності правоохоронних органів до європейських стандартів із посиленням функції громадського контролю [3].

На думку І. Ансоффа та інших вчених, стратегія повинна:

- містити чіткі цілі, досягнення яких постає вирішальним для загального завершення справи;
- підтримувати ініціативу;
- концентрувати головні зусилля у потрібний час та у потрібному місці;
- передбачати таку гнучкість поведінки, щоб використовувати мінімум ресурсів для досягнення максимального результату;
- визначати скоординоване керівництво;
- припускати коректний розклад дій;
- забезпечувати гарантовані ресурси [4].

Соціальна дійсність, конкретні результати діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки, протидії злочинності свідчили про те, що розпочаті заходи помітно відставали від суспільних реалій, часто проводились безсистемно, непослідовно та не доводились до кінця [5]. Це повною мірою стосувалось і процесів реформування самої системи МВС – однієї із важливих ланок державної системи забезпечення суспільного правопорядку. Необхідність реформування ОВС і всієї системи МВС було викликано низкою причин, пов'язаних із такими факторами, як: європейський вибір України; намагання інтегруватись в європейський демократичний простір; відсутність сильних та авторитетних правоохоронних органів, глибоких правових традицій у суспільстві; курс України на поглиблення реформ; наявність відголосів старого досвіду у діяльності державного механізму, а також кризові явища перехідного періоду, які нерідко ускладнювались бюрократизацією управлінських установ, криміналізацією суспільства, корупцією та діяльністю тіньових структур в економіці [6].

Таким чином, назріла потреба вироблення стратегії реформування всієї системи МВС, “активного реформування” органів внутрішніх справ України. Постає завдання перетворити силове, мілітаризоване, авторитарне відомство, в діяльності якого переважають примус та каральний чинник, на справді правоохоронний орган європейського зразка, який би забезпечував реалізацію наданих йому повноважень, здійснював відповідне обслуговування населення, виходячи з пріоритетності прав і свобод людини.

Із метою підвищення ефективності діяльності ОВС і всієї системи Міністерства внутрішніх справ, спрямованих на боротьбу зі злочинністю і охорону громадського порядку як важливої умови забезпечення національної безпеки країни, постановою КМУ від 24 квітня 1996 р. була затверджена Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ [7]. Головним її завданням було визначення на основі наукового аналізу існуючої та прогнозованої тенденції розвитку соціально-економічної та криміногенної обстановки в суспільстві шляхів оптимізації діяльності ОВС. Розроблення Концепції базувалося на таких принципах:

- провадження діяльності органів внутрішніх справ виключно з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань;
- максимальної економічності, простоти і гнучкості структур системи МВС;
- єдності і співпраці всіх підрозділів системи МВС;
- першочергового забезпечення ефективної діяльності низових ланок органів внутрішніх справ як основи правоохоронної системи країни;
- доступності для населення інформації про діяльність всіх ланок системи МВС в установленому законодавством порядку;
- пріоритетної орієнтації діяльності кожної служби і підрозділу, незалежно від їх функціональної спеціалізації, на вирішення завдань боротьби із злочинністю і забезпечення громадської безпеки;
- визначення оптимальної чисельності служб і підрозділів, що виконують забезпечувальні функції; розтастування їх працівників; відхід від зрівнювання в оплаті та в присвоєнні спеціальних звань працівникам, які займаються оперативно-розшуковою діяльністю, та працівникам інших підрозділів;
- тісної співпраці ОВС із місцевими органами виконавчої влади у забезпеченні правопорядку на їх території;
- наступності, плановості, послідовності, поетапності та гласності у здійсненні всіх перетворень, недопущення або зведення до мінімуму можливих ущемлень законних інтересів працівників системи МВС.

Зауважимо, що основні положення цієї постанови були використані під час розробки стратегії і планів реформування ОВС і всієї системи МВС до втрати її чинності (згідно із Постановою КМУ № 218 від 23 березня 2012 р. [8]). Загалом, базова Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, прийнята Постановою Кабінету Міністрів України № 456 від 24.04.1996 р., повною мірою містила цілком достатній для того часу комплекс заходів із реформування, що дозволило б при їх невідкладному виконанні сформувати якісно новий, більш результативний та ефективний правоохоронний орган, максимально наближений до середніх (принаймні за тодішнім рівнем) зразків світових поліцейських правоохоронних структур. Однак нехтування держави інтересами МВС України, а загалом і суспільства, шляхом недостатнього фінансування та матеріально-технічного забезпечення, анулюванням соціальних преференцій, втягуванням ОВС і ВВ МВС України в політичні суперечки, волонтаристським втручанням як у структуру, так і діяльність системи тощо призвела до того, що загалом стан системи органів МВС України залишився майже на тому самому рівні розвитку, що й раніше, а процес реформування набував негативних рис. Майже все, що мало стосунок до реформування системи органів МВС України, було більше подібним на системну імітацію реформування ОВС, аніж на реформування всієї системи Міністерства, і до того ж, посилювалось відсутністю належного наукового обґрунтування вжитих заходів [9].

Всупереч Постанові Кабінету Міністрів 1996 р., заходи з реформування системи МВС України не отримали активного сприяння органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Через низьку внутрішньовідомчу виконавську дисципліну передбачені планами (1996 і 1998 р.) заходи щодо забезпечення реалізації Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ не були повністю здійснені.

Із кінця 1999 р. МВС України змінило акценти з виконання Концепції розвитку Міністерства внутрішніх справ (1996 р.) на розробку нової Концепції. Тоді ж була

розпочата практика створення окремих концепцій реформування деяких служб і підрозділів МВС.

Аналіз Конституції України, Концепції (основ державної політики) національної безпеки України (1997 р.) і Закону України “Про міліцію” (1990 р.) уможливили необхідність вироблення стратегії реформування системи МВС у контексті національної безпеки. 17 грудня 2001 р. Указом Президента України була створена Комісія з питань реформування правоохоронних органів в Україні [10]. Основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності визначив Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. [11]. Він передбачав шляхи реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів, покращення їх фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового і кадрового забезпечення; зосередження ресурсів і посилення координації діяльності правоохоронних органів України для боротьби з організованою злочинністю та наркобізнесом. Прийняття Закону України “Про основи національної безпеки України” забезпечило принаймні формальне виконання визначеної норми Конституції щодо діяльності ОВС у цій сфері, однак не вирішило всіх проблем, пов’язаних з їх завданнями щодо забезпечення національної безпеки країни.

Із метою визначення подальших кроків із реформування ОВС і всієї системи МВС Указами Президента України були створені Міжвідомча комісія з питань реформування правоохоронних органів [12] і Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права [13]. На другому засіданні Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів 5 вересня 2005 р. було підготовлено проект “Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України” [14]. Це була спроба комплексно визначити напрями зазначеної реформи на наукових і демократичних засадах, відповідно до норм і стандартів європейської спільноти. Того ж дня відбулось засідання РНБОУ, на якому було розглянуто напрямок реформування Міністерства внутрішніх справ. Зокрема, було зазначено, що напрямок реформування має відбуватись через розширення цивільних функцій МВС України та подальшого його перетворення у цивільне міністерство, яке б займалося, за відповідними європейськими зразками, всіма напрямками внутрішньої політики, у перспективі аж до виконання функцій прикордонної служби [15].

За підсумками засідання, “Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України” були в основному прийняті. В їх основу був покладений принцип захисту конституційних прав громадян. У пропозиціях МВС України до проекту “Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України” пропонувалось посилити організаційне, фінансове і матеріально-технічне забезпечення реформування органів правопорядку шляхом прийняття окремої Державної програми.

Очікувалось, що за результатами наступного засідання РНБОУ буде підписано Указ Президента, яким буде затверджено “Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України”. Цей документ мав стати основою для подальших кроків влади щодо реформування системи правоохоронних органів України. Зокрема, він передбачав обґрунтування етапності реформування через прийняття відповідних законів України або указів Президента.

Стосовно мети реформування системи правоохоронних органів України, зазначимо, що, згідно з концептуальним документом, вона визначалась як створення

системи ефективного державного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільних інтересів, запобігання злочинним проявам та правопорушенням, затвердження режиму законності у діяльності органів влади і посадових осіб, забезпечення конституційного правопорядку. Потрібно наголосити, що процес реформування правоохоронної сфери держави розглядався також і з погляду реформування ОВС (удосконалення організаційно-правових засад їх діяльності, підвищення прозорості їх діяльності, зміни критеріїв оцінки роботи, чіткого розмежування функцій, встановлення цивільного демократичного контролю, зміни принципів кадрової роботи).

У здійсненні реформування ОВС і всієї системи МВС значною була роль Комітету Верховної Ради України із законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, у якому здійснювався великий обсяг роботи з опрацювання законодавства у сфері реформування та удосконалення діяльності правоохоронних органів. Діяльність Комітету визначалась пріоритетними функціями. Головна функція Комітету складалась у підготовці та реформуванні системи правоохоронних органів відповідно до концепцій, що були напрацьовані Міжвідомчою комісією при РНБО та Національною комісією з питань укріплення демократії та верховенства права.

Із метою підвищення наукової обґрунтованості та ефективності державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності (зокрема у правоохоронній), а також з метою консультативно-дорадчого забезпечення діяльності Президента України із зазначених питань, був створений Інститут проблем національної безпеки [16].

Інший консультативно-дорадчий орган, який було створено Президентом України з метою сприяння його діяльності (як суб'єкта управління у правоохоронній сфері) стосовно досягнення Україною відповідності Копенгагенським критеріям щодо набуття членства в Європейському Союзі в частині забезпечення стабільності та ефективності функціонування відповідних інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, додержання прав людини і захист меншин (тобто інститутів, що функціонують у правоохоронній сфері), – це Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права [17]. Доцільно підкреслити, що ефективне функціонування зазначеної комісії мало сприяти, передусім, зміцненню інститутів демократії, посиленню ефективності діяльності правоохоронних органів і, зокрема, ОВС України.

У преамбулі Рішення колегії МВС України “Про Концептуальні засади реформування системи Міністерства внутрішніх справ України” від 11 березня 2006 р. [18] зазначалось, що “остаточний проект Концептуальних засад реформування правоохоронних органів було схвалено і передбачається продовжити реформування системи Міністерства внутрішніх справ України з метою приведення його структури і функцій у відповідність до усталеної практики Європейських держав”.

Але, загалом усі спроби з розроблення нової концепції реформування системи МВС, якими переймалися як декілька комісій при Президентові України, так і МВС України, виявилися невдалими. Концепція розвитку системи МВС так і залишилась апаратним документом, і її реалізація фактично була згорнута на місцях. Проте, як справедливо наголошує І. Зозуля, “європейська модель МВС”, – це є далеко не “кінцевий пункт реформування” органів внутрішніх справ України як колись вбачалось Міністерством [19]. По-перше, треба було більш ретельно вивчити сутність цієї моделі та досвід діяльності за нею європейської поліції. На етапі розроблення Концепції

реформування системи МВС важливим було глибоке розуміння сутності європейської моделі. А, по-друге, потрібно було б взагалі зазначати навіть про тимчасовість застосування централізованої поліцейської моделі саме на перехідному етапі відновлення економіки та налагодження політичного спокою в державі, а потім розглядати переваги й інших моделей.

Проведене нами дослідження засвідчило, що серед головних недоліків процесу реформування ОВС і всієї системи МВС визначились такі: паралелізм у діяльності різних правоохоронних органів; відсутність будь-яких напрацювань щодо розмежування їх функцій; дисбаланс повноважень та відповідальності у цій сфері між гілками влади; відсутність механізму забезпечення неухильного дотримання всіма суб'єктами норм Конституції України та чинного законодавства; відсутність чітких критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів і, зокрема, ОВС.

Аналіз державного управління процесом розробки концептуальних засад реформування ОВС України упродовж 1996 – 2006 рр. дозволяє зробити певні висновки. По-перше, реформування органів внутрішніх справ має проводитись відповідно до реформ, які проводяться в державі; по-друге, потрібно зосереджувати увагу на необхідності чіткого визначення функціональних обов'язків й повноважень всіх служб МВС та їх структурних підрозділів; по-третє, важливо забезпечити узгодженість у функціях окремих ланок МВС, усунути дублювання та паралелізм у їх роботі; по-четверте, необхідно розробити диференційовані нормативи штатної чисельності ОВС та їх навантаження залежно від типу і напрямків діяльності. Принциповими завданнями реформування системи МВС має також стати ефективна взаємодія ОВС із населенням, створення реальної системи громадського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ, прозорість, відкритість їх функціонування; прагнення до європейських та світових стандартів правоохоронної діяльності.

### **Література**

1. Про основи національної безпеки України : Закон України № 964-IV від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2003. — № 39. — Ст. 351.
2. Горбулін В. П. Національна безпека: порядок денний для України [Текст] / В. П. Горбулін, О. Ф. Белов, О. В. Литвиненко. — К. : ВД “Стилос”, 2009. — 126 с.
3. Супрунюк Є. В. Функція забезпечення прав і свобод людини в Українській державі / Є. В. Супрунюк // Віче [Текст]. — 2005. — № 9. — С. 16—21.
4. Ансофф И. Стратегическое управление [Текст] / И. Ансофф. — М. : Экономика, 1989. — С. 57.
5. Плішкін В. М. Деякі проблеми реформування системи органів внутрішніх справ України / В. М. Плішкін // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (22 – 13 листопада 1996 р.). — К. : Генеза, 1997. — С. 227—332.
6. Венедіктов В. С. Проблеми реформування системи МВС України [Текст] : монографія / В. С. Венедіктов, І. В. Зозуля. — Ужгород : ВАТ “Патент”, 2005. — 216 с.
7. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 456 від 24.04.1996 р. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/456-96-п.

8. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 218 від 21.03.2012 р. — Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/218-2012-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/218-2012-p).

9. Зозуля І. В. Стан і шляхи реформування системи МВС України: тези до сучасного моменту / І. В. Зозуля // Форум права [Текст]. — 2012. — № 1. — С. 351.

10. Про Комісію з питань реформування правоохоронних органів в Україні : Указ Президента України № 17 від 17.12.2001 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2001. — 24 січ.

11. Про основи національної безпеки України : Закон України № 964-IV від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2003. — № 39. — Ст. 351.

12. Питання Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів : Указ Президент України № 834 від 23.05.2005 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2005. — 1 черв.

13. Про Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права : Указ Президента України № 1049 від 05.07.2005 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2005. — 13 лип.

14. Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України [Електронний ресурс] : проект від 06.09.2005 р. — Режим доступу : [www.rainbow.gov.ua/news/274.html](http://www.rainbow.gov.ua/news/274.html).

15. Відбулось чергове засідання РНБОУ з питання реформування правоохоронних органів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.rainbow.gov.ua/news/275.html](http://www.rainbow.gov.ua/news/275.html).

16. Про створення Інституту проблем національної безпеки [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1396 від 03.12.2003 р. — Режим доступу : [www.nau.kiev.ua/nau10/ukr/getcent.php?uid=1083.4659.0&nobreak](http://www.nau.kiev.ua/nau10/ukr/getcent.php?uid=1083.4659.0&nobreak).

17. Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України : Указ Президента України № 340 від 03.05.2006 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2006. — 17 трав.

18. Про концептуальні засади реформування системи Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : Рішення колегії Міністерства внутрішніх справ України від 11.03.2006 р. — Режим доступу : [www.mvs.gov.ua](http://www.mvs.gov.ua).

19. Зозуля І. В. Організаційно-правові засади контролю діяльності та реформування силових і правоохоронних структур України / І. В. Зозуля // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) [Текст]. — 2007. — № 17. — С. 239—253.

## **M. Kryshchanovych**

### **PUBLIC ADMINISTRATION OF THE PROCESS OF STRATEGY DEVELOPMENT CONCERNING INTERIOR AFFAIRS BODIES REFORMATION IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY (1996–2006)**

**The topicality of development of strategy for reforming the interior affairs bodies in the context of national security of Ukraine is grounded. The role of public administration bodies as to implement the basic steps and ways to reform the system of law enforcement bodies is defined. The analysis of the conceptual foundations of the process of reforming the interior affairs bodies is carried out.**

**Key words: public administration, strategy and concepts of the interior affairs bodies reforming, national security, Ukraine.**