

В. Т. Колесник,
здобувач, Науково-дослідний інститут Державної прикордонної служби України

ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ КОНТРОЛЮ ЗА СТАНОМ РЕФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

V. Kolesnik,
Applicant for PhD, Scientific-Research Institute of the State Border Guard Service of Ukraine

WAYS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF MECHANISMS OF MONITORING OF THE REFORM AND DEVELOPMENT OF THE SECURITY SECTOR AND DEFENSE OF UKRAINE

У статті досліджується проблема визначення державної політики з реформування органів сектору безпеки і оборони України та формування дієвих механізмів контролю за станом реформування цих органів. На підставі здійснених досліджень запропоновано шляхи формування та впровадження механізмів контролю за станом реформування та розвитку органів сектору безпеки і оборони України. Наголошено, що сучасний стан у якому опинилася наша держава свідчить про те, що переосмислення підходів до розуміння національної безпеки та реформування органів сектору безпеки і оборони України. Доведено, що основним завданням реформування є формування сучасної ефективної системи правоохоронних органів, запровадження нової ідеології їх діяльності, спрямованої на гарантування демократії та верховенства права, забезпечення реалізації прав і свобод громадян, підвищення ефективності протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам національній безпеці України, зокрема, злочинності та корупції.

The article examines the problem of determining the state policy on reform of the security sector and defense of Ukraine and the formation of effective mechanisms of monitoring of the reform of these bodies. On the basis of performed researches the ways of formation and implementation of mechanisms of monitoring of the reform and development of the security sector and defense of Ukraine. Noted that the current state in which our government suggests that a rethinking of approaches to understanding national security and reform of the security sector and defense of Ukraine. Proven, the main objective of the reform is to create a modern efficient law enforcement system, the introduction of a new ideology of their activities aimed at promoting democracy and the rule of law, ensuring the rights and freedoms of citizens, increase of efficiency of counteraction to external and internal threats to national security of Ukraine, in particular, crime and corruption.

Ключові слова: державне управління, національна безпека України, система забезпечення національної безпеки, політика національної безпеки, реформування органів сектору безпеки і оборони України, механізми контролю.

Key words: public administration, Ukraine's national security system national security national security policy, reform of the security sector and defense of Ukraine, the mechanisms of control.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У сучасних соціально-політичних умовах реформування країни набуває актуального значення, особливо це стосується визначення державної політики з реформування органів сектору безпеки і оборони України та формування дієвих механізмів контролю за станом реформування цих органів. Наголошуємо, що реформування повинно відповідати новій архітектурі національної безпеки України та сучасним напрямам розбудови нашої держави.

Так, відповідно ч. 17 ст. 106 Конституції України — Президент України здійснює керівництво... у сферах національної безпеки та оборони України [1].

У статті 8 Закону України "Про основи національної безпеки України" визначено, що основними напрямами державної політики з питань національної безпеки України у сфері державної безпеки є: реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури,

підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів, покращення їх фінансування, матеріально-технічного, організаційно-правового і кадрового забезпечення [2].

Сьогодні до правоохоронних органів України відносяться: СБУ, МВС України, Державна прикордонна служба України, Управління державної охорони (УДО), Національне антикорупційне бюро України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, Державна фіскальна служба України, Державний департамент виконання покарань, Державне бюро розслідувань України.

Аналіз законодавства України свідчить про те, що правоохоронні органи не об'єднані в єдину систему, їх статус, завдання, функції не збалансовані, а залежать від різного ступеня врегулювання законом суспільних відносин у відповідній сфері. Також слід відзначити, що відсутнє чітке визначення та розмежування їх компетенції. Як наслідок, кількість правоохоронних органів,

їх штатна чисельність та фінансові затрати на утримання збільшилися, водночас ефективність роботи знизилася, вони виконують багато зайвих функцій, а окремі їх повноваження дублюються як між собою, так і органами, які здійснюють контрольні повноваження.

Аналіз останніх публікацій та досліджень, свідчить що у визначення державної політики з реформування органів сектору безпеки і оборони України внесли значний вклад відомі українські вчені, зокрема: В. Абрамов, В. Богданович, О. Власюк, В. Горбулін, М. Єрмошенко, О. Кириченко, Т. Ковальчук, В. Крутов, В. Липкан, С. Пиріжків, Д. Прейгер, А. Сіцінський, М. Сіцінська, Г. Ситник, А. Семенченко, А. Сухоруков й ін. Завдяки їхнім науковим працям національна безпека виділена в окрему наукову галузь та наголошено на необхідності реформування органів сектору безпеки і оборони України. Однак, незважаючи на це, є потреба у формуванні нових дієвих механізмів контролю за станом реформування цих органів.

Отже, сучасний стан у якому опинилася наша держава свідчить про те, що переосмислення підходів до розуміння національної безпеки та реформування органів сектору безпеки і оборони України є нагальною потребою українського суспільства.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — запропонувати шляхи формування та впровадження механізмів контролю за станом реформування та розвитку органів сектору безпеки і оборони України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Спроби реформування правоохоронного сектору та вдосконалення функціонування державного механізму контролю за станом реформ здійснювалися постійно від дня проголошення незалежності України у 1991 році. Проте бажаного результату не було досягнуто, оскільки заходи, що реалізовувалися в утворенні (реорганізації, ліквідації) та чисельних змінах структури органів не ґрунтувалися на науковій організації праці, науковому дослідженні позитивного досвіду роботи правоохоронних органів у провідних країнах, перш за все, Європи та їх втіленні у вітчизняну правоохоронну систему.

Необхідність реформування правоохоронних органів також випливає з міжнародних конвенцій та угод, до яких приєдналася Україна, і з міжнародних зобов'язань України в рамках членства в Раді Європи. Здійснивши європейський вибір, наша країна взяла на себе зобов'язання — змінити роль та функції правоохоронних органів, які б відповідали принципам Ради Європи згідно із відповідним Висновком Парламентської Асамблеї РЄ № 190 від 26 вересня 1995 року.

Керівництвом країни неодноразово робилися спроби формування дієвих механізмів здійснення контролю за станом реформування правоохоронних органів.

Так, відповідно до Указу Президента України № 252/2012 від 06 квітня 2012 року в структурі Адміністрації Президента України був утворений Комітет з питань реформування правоохоронних органів як консультативно-дорадчий орган при Президентові України.

Основними завданнями цього Комітету були:

— аналізування стану протидії та боротьби зі злочинністю, системи організації, координації та результатів

діяльності правоохоронних органів, рівня кваліфікації, стану підготовки і відповідності керівників правоохоронних органів, визначення їх готовності протидіяти викликам і загрозам національній безпеці України;

— вивчення і аналіз структури та досвіду діяльності правоохоронних органів іноземних держав;

— підготовка з урахуванням загально визначених міжнародних норм і стандартів пропозицій щодо вдосконалення та оптимізації системи правоохоронних органів України, структури і чисельності, організації діяльності таких органів, усунення дублювання повноважень, чіткого визначення та розмежування компетенції;

— організація підготовки та розгляд проектів законів, програм, заходів з удосконалення організації та діяльності правоохоронних органів, з питань координації їх роботи щодо посилення боротьби зі злочинністю, корупцією, захисту прав і свобод громадян, своєчасного виявлення та запобігання зовнішнім і внутрішнім загрозам безпеці України [3]. Указом Президента України № 701/2014 від 02 вересня 2014 р. Комітет з питань реформування правоохоронних органів було ліквідовано.

04 червня 2014 р. Кабінет Міністрів України приймає Постанову № 171 "Про утворення робочої групи з питань підготовки пропозицій щодо розроблення Концепції реформування правоохоронних органів". Затверджує склад та Положення про робочу групу.

Основними завданнями робочої групи були визначені:

— проведення аналізу основних проблем організації діяльності правоохоронних органів;

— визначення шляхів, механізму та способів реформування правоохоронних органів;

— підготовка з урахуванням загально визначених міжнародних норм і стандартів пропозицій щодо вдосконалення та оптимізації системи правоохоронних органів, структури, чисельності, організації діяльності таких органів, усунення дублювання повноважень, чіткого визначення та розмежування їх компетенції;

— сприяння забезпеченню координації дій центральних органів виконавчої влади з питань, що належать до її компетенції [4]. Однак жодного засідання цієї робочої групи так і не відбулося.

Відповідно до Указу Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 "Про затвердження Стратегії сталого розвитку "Україна — 2020" передбачено здійснення реформування правоохоронної системи за вектором національної безпеки України. Тобто реформування правоохоронного сектору повинне здійснюватися у системі забезпечення національної безпеки України, яку відповідно п. 1. ст. 106 Конституції України забезпечує Президент України [5].

В умовах сьогодення кожний правоохоронний орган здійснює самостійно своє реформування, при відсутності єдиного центру з оцінки цього реформування та розуміння кінцевого результату цього реформування. Такий підхід не тільки не дає змоги проведення дійсного реформування правоохоронного сектору України в цілому, а й утворює потенційні загрози національній безпеці держави.

Слід зазначити, що в Україні взагалі відсутня Національна стратегія (концепція) реформування правоохоронних органів, не визначено хто буде здійснювати моніторинг з ефективності здійснення реформ правоохоронних органів, які є одночасно суб'єктами забезпечення національної безпеки. Не розроблені механізми кон-

тролю за реформуванням правоохоронного сектору та відсутня дієва система інформування Президента України щодо реального стану реформування правоохоронних органів.

Відсутність системного підходу до реформування та контролю за станом реформування правоохоронного сектору України, утворення нових правоохоронних структур з дублюванням функцій та завдань призведе до виникнення нових загроз національній безпеці України.

Ключова умова реформи правоохоронного сектору полягає у відсутності додаткових фінансових витрат. Всі новоутворені органи та підрозділи повинні створюватися з опорою на матеріальну базу ліквідованих підрозділів. Підвищення зарплат та матеріального забезпечення планується лише за рахунок урізання інших видатків і скорочення чисельності.

Передача функцій на місцевий рівень здійснюється разом з фінансуванням.

Зазначимо, що метою реформування правоохоронних органів повинне бути їх перетворення з інструментів владного примусу, насильства та рекету, якими вони фактично були, на структури ефективного захисту прав громадян.

Отже, основним завданням реформування є формування сучасної ефективної системи правоохоронних органів, запровадження нової ідеології їх діяльності, спрямованої на гарантування демократії та верховенства права, забезпечення реалізації прав і свобод громадян, підвищення ефективності протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам національній безпеці України, зокрема, злочинності та корупції [6]. Відповідно до мети завданнями реформування правоохоронних органів є:

- забезпечення ефективного і соціально спрямованого переходу від виконання каральних функцій з домінуванням інтересів держави до соціально-сервісних, відповідних європейським стандартам з пріоритетним забезпеченням прав і свобод людини, безпечних умов життя;

- відновлення довіри з боку населення до правоохоронної системи та підвищення авторитету правоохоронних органів у суспільстві;

- подолання безсистемності в діяльності правоохоронних органів, громіздкості їх структури, недостатньої керованості в межах держави в цілому, виключення дублювання функцій, розмежування повноважень та компетенцій, усунення колізій у законодавстві, що регламентує діяльність цих органів;

- підвищення ефективності управління шляхом якісної зміни структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення, відокремлення управління підрозділами, що здійснюють службову діяльність, від управління допоміжними/обслуговуючими підрозділами, що у результаті має створити передумови для оптимізації завдань та функцій правоохоронних органів;

- забезпечити рівень оплати праці працівників основних служб правоохоронних органів на рівні, який відповідав би складності, суспільній значущості виконуваних ними функцій, професійним ризикам;

- поліпшення координації діяльності правоохоронних органів;

- демілітаризації правоохоронних органів, насамперед, допоміжних підрозділів;

- запровадження раціональних критеріїв оцінки результатів службової діяльності, відхід від кількісних статистичних показників як абсолютного показника оцінки;

- створення сучасної системи підготовки і підвищення кваліфікації кадрів;

- організація проходження служби на нових посадах;

- удосконалення правового та практичного вирішення питань про введення спеціальної перевірки осіб, які є кандидатами на відповідні посади або працюють на таких посадах, кваліфікаційних вимог до працівників зазначених органів;

- налагодження ефективного міжнародного співробітництва у пріоритетних для України сферах: протидія тероризму, організованій злочинності;

- створення єдиної для державної і недержавної сфер системи статистичних показників, що відповідала б міжнародним стандартам обліку і звітності та об'єктивно відображала стан правоохоронної діяльності в Україні;

- запровадження дієвої системи цивільного демократичного контролю [6].

Сьогодні необхідно ініціювати розробку не тільки Стратегії реформування правоохоронного сектору України, а й розробку та прийняття Верховною Радою України як невідкладного Закону України "Про реформування правоохоронних органів України", який і повинен сформулювати державну політику у сфері реформування правоохоронного сектору України. Стратегія реформування правоохоронних органів України має визначити шляхи та етапи реалізації державної політики у сфері реформування правоохоронного сектору України. Далі вже на виконання прийнятих Закону України та Стратегії правоохоронними органами мають бути розроблені відповідні плани та програми з реформування. Вже після цього здійснюється моніторинг реформування, аналізуються досягнення та недоліки, а при необхідності здійснюється корекція нормативних документів [7].

У ході розробки основних напрямків реформування і розвитку правоохоронних органів слід врахувати такі аспекти:

- реформування має носити комплексний системний характер, оскільки виключення або зміна функцій одного органу повинна тягнути за собою зміну або виключення відповідних функцій в іншого органу (органах);

- реформування кожного органу системи може здійснюватися в напрямі їх системної перебудови або в напрямі визначення чи уточнення окремих завдань, функцій і повноважень з метою їх чіткого розмежування;

- при реалізації будь-якого напрямку реформування слід виходити з необхідності розробки механізмів контролю інститутів громадянського суспільства за законністю та ефективністю діяльності правоохоронних органів;

- при реформуванні системи органів правопорядку слід особливим чином регламентувати їх правозахисну функцію в напрямку забезпечення прав і свобод людини та громадянина як вищої цінності в суспільстві, а також недопущення свавілля та зловживань з боку окремих посадових (службових) осіб цих органів;

- вдосконалення правового та практичного вирішення питань про введення спеціальної перевірки осіб, які є кандидатами на відповідні посади або працюють

на таких посадах, запровадження більш чіткого порядку ведення їх особових (кадрових) справ зважаючи на особливу суспільну значущість правоохоронної діяльності;

— перевірити практику запровадження та вдосконалення методик відбору абітурієнтів до навчальних закладів органів правопорядку;

— привести у відповідність із сучасними вимогами систему підготовки та підвищення кваліфікації фахівців для підрозділів органів правопорядку;

— удосконалити кваліфікаційні вимоги до працівників зазначених органів;

— забезпечити державним службовцям, які працюють в органах правопорядку, необхідні умови і гарантії щодо їх службової діяльності з метою підвищення особистої незалежності та відповідальності;

— створити та запровадити єдину для державної і недержавної сфер систему статистичних показників, що відповідає міжнародним стандартам обліку і звітності та об'єктивно відображала стан правоохоронної діяльності в Україні;

— вирішити питання про створення Інформаційно-аналітичного та експертного центру для виконання інформаційних, аналітичних, прогностичних, управлінських, експертних та профілактичних завдань правоохоронної діяльності на базі державної системи кримінологічної інформації, визначити його статус і завдання;

— реформування органів правопорядку також має відповідати міжнародним зобов'язанням України в галузі протидії злочинності та здійснення кримінального судочинства.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що відсутність системного підходу до реформування правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення національної безпеки України, сформованої державної політики у сфері реформування правоохоронного сектору та єдиного центру моніторингу за станом реформування може призвести до формування потенційних загроз нашій державі, які з часом можуть стати реальними.

Окрім того, відсутність показників реформування правоохоронного сектору України може призвести до стану соціальної напруги як серед особового складу правоохоронних органів, так і у суспільстві в цілому. Відсутність єдиного центру координації та моніторингу за станом реформування всього правоохоронного сектору держави, а не окремих її складових, може призвести до розчарування суспільства у дієвості державного управління.

Перспективою подальших розвідок цієї проблематики є на наш погляд, дослідження теоретико-методологічних засад державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України в умовах зовнішньої агресії Російської Федерації проти України.

Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>

2. Закон України "Про Основи національної безпеки України" від 19 черв. 2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/>

3. Указ Президента України № 252/2012 від 06 квіт. 2012 р. "Про утворення Комітету з питань реформування правоохоронних органів" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>

4. Постанова Кабінету Міністрів України № 171 від 04 черв. 2014 р. "Про утворення робочої групи з питань підготовки пропозицій щодо розроблення Концепції реформування правоохоронних органів" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>

5. Указ Президента України № 5/2015 від 12 січ. 2015 р. "Про затвердження Стратегії сталого розвитку "Україна — 2020" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>

6. Пригунов П.Я. Основні напрями та механізми реформування правоохоронних органів України / П.Я. Пригунов // Правова держава: досвід, можливості, механізми формування в сучасній Україні: зб. тез Всеукраїнської наук.-практ. конф., м. Київ, 24 квіт. 2014 р. — К.: МАУП, 2014. — 284 с. — С. 12—17.

7. Колесник В.Т., Пригунов П.Я. Концептуальні підходи до становлення системи державного управління національною безпекою України / В.Т. Колесник, П.Я. Пригунов // Історія, сучасність та перспективи розвитку прикордонної служби України та охорони державного кордону України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. 26 трав. 2015 р. м. Київ. — НДІ ДПС України, 2015. — 278 с. — С. 11—15.

References:

1. The Constitution of Ukraine, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (Accessed 23 October 2016).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The law of Ukraine "On the basics of national security of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (Accessed 23 October 2016).

3. The Decree of the President of Ukraine (2012), "The creation of a Committee on reforming of law enforcement bodies", available at: <http://www.president.gov.ua> (Accessed 23 October 2016).

4. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "About creation of working group on preparation of offers on development of the Concept of reforming of law enforcement bodies", available at: <http://www.kmu.gov.ua> (Accessed 24 October 2016).

5. The Decree of the President of Ukraine (2015), "On approval of the Strategy for sustainable development "Ukraine — 2020", available at: <http://www.president.gov.ua> (Accessed 24 October 2016).

6. Prygunov, P.Ya. (2014), "The main directions and mechanisms of reforming the law enforcement bodies of Ukraine", Zbirnyk tez Vseukrayins'koyi naukovo-prakty'chnoyi konferenciyi, Kyiv, Ukraina, pp. 12—17.

7. Kolesnik, V.T and Prygunov, P.Ya. (2015), "Conceptual approaches to formation of system of state management of the national security of Ukraine", Materialy' mizhnarodnoyi naukovo-prakty'chnoyi konferenciyi, Kyiv, Ukraine, pp. 11—15.

Стаття надійшла до редакції 30.10.2016 р.