

УДК 351.746.1

Парубчак Іван Орестович

професор кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності Львівського
національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Гжицького,
доктор наук з державного управління

**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
У ДЕРЖАВНІЙ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Анотація. Досліджено комплекс заходів гарантування національної безпеки України відповідно до компетенції органів державного управління. Проаналізовано взаємозв'язок суспільних відносин як цілісний складний об'єкт національної безпеки у сфері управління внутрішніми справами країни. Розглянуто систему ОВС із забезпечення національної безпеки в контексті їх роботи в галузі здійснення правоохоронної діяльності. З'ясовано актуальність концепції реформування ОВС як напрямку модернізації правоохоронних органів у секторі безпеки держави.

Ключові слова: реформування, органи внутрішніх справ, система, національна безпека, державне управління, концепція, компетенція.

**Парубчак И. О. Реформирование системы органов внутренних дел
в государственной стратегии национальной безопасности Украины**

Аннотация. Исследован комплекс мер обеспечения национальной безопасности Украины в соответствии с компетенцией органов государственного управления. Проанализировано существующую взаимосвязь общественных отношений как целостный сложный объект национальной безопасности в сфере управления внутренними делами страны. Рассмотрена система ОВД по обеспечению национальной безопасности в контексте их работы в области осуществления правоохранительной деятельности. Выяснено актуальность концепции реформирования ОВД как направления модернизации правоохранительных органов в секторе безопасности государства.

Ключевые слова: реформирование, органы внутренних дел, система, национальная безопасность, государственное управление, концепция, компетенция.

**Parubchak I. O. Reform of the system of internal affairs agencies in the
state strategy of national security of Ukraine**

Annotation. Studied a range of measures to guarantee the national security of Ukraine under the competence of government. The existing relationship of public relations as a whole complex object of national security in the field of internal affairs of the country. The system of internal affairs to ensure national security in the context of their work in the area of implementation of law enforcement. It was shown the relevance of the concept of reform of the Interior as the direction of modernization of law enforcement agencies in the sector of security.

Keywords: reforming, the internal affairs system, national security, public administration, concept, competence.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Із проголошенням незалежності перед Україною з усією гостротою постали питання, пов'язані із забезпеченням її національної безпеки як стану захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Нові перспективи розвитку державності зумовили виникнення багатопланових, складних проблем, що потребували перегляду усталених підходів і стереотипів, державного управління системою забезпечення національної безпеки. У широкому розумінні комплексна система забезпечення національної безпеки має включати в себе сукупність суб'єктів безпеки з метою надійного захисту об'єктів безпеки, стабільного функціонування суспільних відносин в країні і попередження виникнення загроз й усунення їх наслідків.

Усебічний характер загальнодержавних заходів гарантування національної безпеки України, відмінності в засобах, силах і організаційних формах реалізації цих заходів визначають конкретну роль кожного органу державного управління щодо гарантування національної безпеки України [2]. У комплексі заходів, що проводяться органами державного управління в сфері національної безпеки, важлива роль належить органам внутрішніх справ (далі – ОВС). Саме діяльність цих органів має бути надійною гарантією громадської безпеки, потрібної для захисту життя, здоров'я, честі, гідності громадян, їхніх законних інтересів, забезпечення суспільного спокою, охорони майна, створення реальних умов для нормального функціонування держави та її органів, об'єднань громадян, трудових колективів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців і практиків, які ґрунтовно займаються дослідженням питань діяльності правоохоронних органів, можна відзначити О. Бандурку, А. Губанова, В. Доненка, І. Зозулю, В. Заросила, Г. Ермоловича, С. Калюжного, О. Леженіну, Н. Матюхіну, С. Мельника, О. Проневич, П. Радченка, Є. Соломатіна, О. Харченко та ін. [5]. Водночас, віддаючи належне напрацюванням цих

фахівців, слід зазначити, що в вітчизняній науці державного управління нині бракує досліджень, присвячених узагальненню діяльності ОВС. Щодо ефективного реформування системи МВС України вітчизняні науковці і практики рекомендують звернути увагу на відбір і розробку проектів інноваційних правоохоронних технологій, що мають стратегічне значення для розвитку та діяльності системи МВС України. Як базові засади переходу до нової концепції реформування системи органів Міністерства вони пропонували прийняти пропозиції з проблем реформування щодо застосовності та можливості реалізації [8].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Слід 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 з посиленням функції громадського контролю.

Чинний взаємозв'язок цих суспільних відносин дає змогу розглядати їх як цілісний складний об'єкт національної безпеки у сфері управління внутрішніми справами. Водночас у теоретичному плані та практичній діяльності слід мати на увазі, що ці суспільні відносини не є ідентичними. Це – самостійні інститути діяльності, що визначають головні напрямки діяльності ОВС щодо забезпечення основних об'єктів національної безпеки від потенційних загроз, джерела яких можуть бути розташовані на території України або за її межами.

Формулювання цілей статті. Метою статті є обґрунтування й аналіз ефективності реформування системи ОВС відповідно до стратегії національної безпеки України.

Для цього потрібно вирішити поставлені завдання:

1. Дослідити комплекс заходів гарантування національної безпеки України відповідно до компетенції органів державного управління.
2. Проаналізувати чинний взаємозв'язок суспільних відносин як цілісний складний об'єкт національної безпеки у сфері управління внутрішніми справами країни.
3. Розглянути систему ОВС із забезпечення національної безпеки в контексті їх роботи в галузі здійснення правоохоронної діяльності.
4. З'ясувати актуальність концепції реформування ОВС щодо напрямку модернізації правоохоронних органів у секторі безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Основним суб'єктом забезпечення національної безпеки є держава, забезпечення національної безпеки є однією з найбільш важливих її функцій. Держава відповідно до чинного законодавства через органи законодавчої, виконавчої та судової влади має забезпечувати безпеку суспільства і кожного свого громадянина. Головне завдання держави полягає в тому, щоб створити таку систему забезпечення безпеки, за якої можна було б здійснювати свідомий цілеспрямований вплив на всі загрози та небезпеки. Сутністю такої системи є «порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин; сукупність елементів, частин, об'єднаних за спільною ознакою метою, призначенням» [4, с. 50]. Що ж до системи забезпечення національної безпеки, то вона уособлює сукупність суб'єктів забезпечення національної безпеки, об'єднаних цілями і завданнями із захисту життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, які здійснюють узгоджену діяльність у межах, визначених законодавством.

Механізм гарантування національної безпеки України зорієнтований на практичну координацію всіх видів діяльності державних і громадських інститутів з метою відвернення, виявлення й усунення потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз. Обсяг і складність вирішуваних завдань у

системі національної безпеки вимагає узгодженої діяльності всіх суб'єктів гарантування національної безпеки. Успішне функціонування системи національної безпеки залежить від чіткого розподілу компетенцій органів, що входять до цієї системи. Зазначимо, що головним критерієм розподілу компетенції є її відповідність діяльності суспільних відносин.

Відповідно до Конституції України відповідні організації мають забезпечувати безпеку в політичній, соціальній, економічній сферах, у процесі реалізації інтересів держави, суспільства або громадянина [14]. Їх компетенція має відповідати механізмам забезпечення національної безпеки, що визначають життєво важливі інтереси, загрози реалізації інтересів, визначають систему заходів, спрямованих на подолання впливу загроз. Компетенція суб'єктів системи національної безпеки визначається залежно від характеру загроз, що переважають, діють у тій чи іншій сфері діяльності.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень, наявних засобів бюджетного й позабюджетного фінансування забезпечують реалізацію законів України, указів Президента України, концепцій, програм, постанов органів державної влади у сфері національної безпеки; забезпечують створення, підтримання в готовності й застосування сил і засобів щодо національної безпеки, а також управління їх діяльністю; розробляють відомчі інструкції щодо гарантування національної безпеки і подають їх на розгляд Ради національної безпеки і оборони [12]. Нижчою ланкою управління національною безпекою є місцеві органи виконавчої влади. Вони забезпечують національну безпеку відповідно до потреб тієї адміністративно-територіальної одиниці, управління якою вони здійснюють. Таким чином, національна безпека України є об'єктом державного управління і йому властиві загальні для всієї системи державного управління риси та принципи.

Діяльність органів внутрішніх справ у сфері забезпечення національної безпеки має досить складний характер. У механізмі держави вони не є

спеціальними органами, покликаними безпосередньо гарантувати належний рівень національної безпеки, проте через багатоаспектність й багатофункціональність їх діяльності із протидії широкому колу загроз національна безпека, а саме національні інтереси, були об'єктом їх захисту.

Організацію й координацію діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки, зокрема захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорону громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, здійснює Міністерство внутрішніх справ України. Воно є одним з основних суб'єктів системи забезпечення національної безпеки України, який мав формувати збалансовану державну політику та проводити комплекс узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів у політичній, економічній, соціальній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах від внутрішніх і зовнішніх загроз [3].

МВС як керівний орган системи ОВС бере участь у розробці та реалізації державної політики щодо забезпечення національної безпеки, а саме – боротьби зі злочинністю, має забезпечувати на всіх рівнях запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, організовувати розшук осіб, які вчинили злочини, вживати заходів щодо усунення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушень. Слід зазначити, що система ОВС водночас була як об'єктом, так і суб'єктом управління.

Результативність функціонування підрозділів і служб ОВС багато в чому залежить від ефективності управління ними. Як різновид державного управління, це має забезпечувати взаємодію системи, підрозділів і служб ОВС як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері забезпечення національної безпеки держави [6, с. 61]. Місцевим ОВС належить провідна роль в охороні громадського порядку, у боротьбі зі злочинністю, оскільки безпосередньо вони своїми силами й засобами мають

забезпечувати порядок у громадських місцях, запобігати правопорушенням і припиняти їх.

Особливе місце ОВС у системі забезпечення національної безпеки зумовлено обсягом і складністю їх роботи в галузі здійснення правоохоронної діяльності, а також тим, що на них покладається основний тягар боротьби зі злочинністю та роботи із профілактики й запобігання злочинів з метою реалізації єдиної державної політики боротьби зі злочинністю, яка є складовою внутрішньої політики суверенної та незалежної України. Крім того, ОВС є найчисленнішими серед правоохоронних органів України.

Без сумніву, міліція не має стояти на місці – вона мусить реформуватися відповідно до сучасних вимог розвитку країни [13]. Водночас соціальні, організаційні, фінансові та правові чинники, інтенсивний розвиток нових суспільних відносин, процеси становлення правової держави зумовлюють потребу реформування ОВС України, приведення їх відповідно до реалій суспільно-політичного життя, перетворення на справжніх слуг народу, готових вчасно прийти на допомогу і повним обсягом гарантувати захист прав і свобод кожного громадянина України [9].

Соціальна дійсність, конкретні результати діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки, протидії злочинності свідчать про те, що розпочаті заходи помітно відстають від суспільних реалій, часто проводяться безсистемно і непослідовно [1]. Це також стосується процесів реформування самої системи МВС – однієї з важливих ланок державної системи забезпечення суспільного правопорядку. Потреба реформування викликана низкою причин, пов'язаних із такими чинниками, як європейський вибір нашої країни; намагання перетворити силове, мілітаризоване, авторитарне відомство, у діяльності якого переважали примус і каральний чинник, на справді правоохоронний орган європейського зразка, що забезпечував би

реалізацію наданих йому повноважень, здійснював відповідне обслуговування населення, виходячи з пріоритетності прав і свобод людини.

Однак нехтування держави інтересами ОВС, а в цілому й суспільства, шляхом недостатнього фінансування та матеріально-технічного забезпечення, анулювання соціальних преференцій, утягування ОВС у політичні суперечки, волонтаристського втручання як у структуру, так і діяльність системи призвела до того, що в цілому стан системи органів МВС України залишився майже на тому ж рівні розвитку, що й раніше, а процес реформування набував негативних рис. Майже все, що стосується реформування системи органів МВС України, більш схоже на системну імітацію реформування ОВС ніж на реформування системи, і до того ж посилюється відсутністю належного наукового обґрунтування вжитих заходів [7, с. 31].

Слід зазначити, що такий підхід характерний для більшості європейських країн [11]. Приступаючи до реформування системи МВС України, керівництво Міністерства намагалось урахувати особливості політичної та економічної розбудови держави та вивчало міжнародний досвід. Наразі розгляд цієї проблеми викликав більше запитань ніж дав відповідей. Немає жодного повного набору організаційних структур управління оперативної роботи поліції, механізмів підзвітності та структурних зв'язків із суспільством та державою, які б утілювали демократичні норми та сподівання. Існують конкретні специфічні методи роботи та практичної діяльності, які відбивають демократичні принципи і які можна буде проаналізувати й адаптувати.

Створено спеціальну комісію з розроблення нового проекту Концепції реформування ОВС, до якої ввійшли відомі науковці, найкращі фахівці-практики, керівники низки структурних підрозділів МВС. У її складі почали працювати групи, робота яких спрямовується на основні напрямки діяльності ОВС, зокрема з питань реформування кримінальної міліції; підрозділів з

боротьби з економічною злочинністю, досудового слідства, міліції громадської безпеки, інформаційного забезпечення ОВС.

Підлягає новій редакції і мета реформування системи органів МВС України; потребують істотних змін й уточнень завдання, принципи реформування та в цілому – структура цієї частини проекту Концепції. Структура Концепції реформування системи органів МВС України залежить від чинників нинішнього стану ОВС та їх готовності до реформування, соціально-економічних умов у державі та складності вимог, що висувуються до ОВС. Оптимізація структури Концепції реформування має відбуватися за критерієм максимальної ефективності ОВС України, реформованих за цією Концепцією, та за мінімальної вартості реформи [10].

Пріоритетним щодо розробки та затвердження концепції реформування ОВС має стати напрямок реформування правоохоронних органів сектору безпеки держави, системно об'єднаних за функціональним принципом, як найбільш орієнтований на функціональне призначення забезпечення захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань [15].

Зазначимо, що може бути використано і стислий, стандартизований Кабінетом Міністрів України варіант: проблема, що потребує розв'язання; мета і строки реалізації; шляхи і способи її розв'язання; очікувані результати; обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів і джерела фінансування, необхідні для реалізації Концепції. При цьому такий варіант структури концепції реформування системи органів МВС України можна трансформувати і на систему правоохоронних органів сектору безпеки держави в цілому.

Таким чином, з огляду на стан реформування політичної та адміністративно-правової системи держави, а також через перманентну кризу системи органів МВС України найбільш прийнятною стратегією розвитку має стати саме процес її реформування, а не модернізації. Це вимагає

проведення поетапної реалізації стратегії реформування системи органів МВС України з урахуванням вимог сьогодення, забезпечуючи комплексний підхід до розвитку всіх її складових, на найближчу та віддалену перспективи.

Висновки з даного дослідження. Пріоритети процесів побудови правової держави та євроінтеграції мають змістити основний акцент правоохоронної діяльності саме на захист інтересів і прав громадян як найвищої суспільної цінності й головної мети національної безпеки країни. Одним із важливих напрямків державного управління діяльністю ОВС у контексті національної безпеки постає розроблення стратегії реформування всієї системи МВС, у якій вони посідають чільне місце як найбільш важлива ланка правоохоронних органів. Вона спрямована на забезпечення готовності ОВС до виконання завдань щодо забезпечення національної безпеки України, підвищення ефективності їх діяльності із захисту прав і свобод людини та громадянина, боротьби із корупцією та злочинністю в її організованих формах.

Перспективи подальших розвідок. Практика розробки стратегії реформування свідчить про порушення базових принципів планування реформ у правоохоронній системі, насамперед принципу «гнучкості». У механізмах формування та реалізації зазначених дій лише частково впроваджено елементи стратегічного планування, у них були майже відсутніми процедури корегування, не передбачалися заходи структурної та параметричної адаптації, не враховувалися зміни, що відбуваються в суспільстві та ОВС. Тому в майбутньому слід виходити з комплексного науково обґрунтованого бачення стратегії та тактики реформування ОВС у системі державного управління України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Вовк О. Концепція національної безпеки України: теоретичний аспект / О. Вовк // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Серія Юридичні науки. – 2011. – № 89. – С. 77-81.

2. Ворушило В. П. Інформаційна підтримка ОВС України з боку ЗМІ у протидії та запобіганні правопорушень / В. П. Ворушило, А. В. Лебедева // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 156-162.
3. Гаврилюк Т. Становлення відносин між поліцією та населенням у європейських країнах: історичні передумови та сучасні тенденції / Т. Гаврилюк // Вісн. Академії управління МВС. – 2010. №3(15). – С.54-62.
4. Голіна В. В. Запобігання злочинності (теорія і практика) : навч. посіб. / В. В. Голіна. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2011. – 120 с.
5. Гончаренко О. М. Поняття національної безпеки в контексті національних інтересів України / О. М. Гончаренко, Е. М. Лисичин, В. П. Вагапов // Наука і оборона. – 2002. – №1. – С. 18-24.
6. Державна політика протидії тероризму: пріоритети та шляхи їх реалізації : зб. матер. «круглого столу» / за ред. М. Г. Гуцало. – К. : НІСД, 2011. – 120 с.
7. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки : затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 21 груд. – № 238.
8. Діденко І. В. Шляхи вдосконалення правового забезпечення роботи з кадрами в органах внутрішніх справ України / І. В. Діденко // Наук. вісн. НАВС. – 2011. – № 3. – С. 33-42.
9. Діденко Н. Г. Організаційно-правові засади правоохоронної діяльності в ЄС: регіональний аспект / Н. Г. Діденко // Державне будівництво. – 2013. – С. 1-10.
10. Довгань О. І. Особливості механізму системи управління якістю в діяльності органів внутрішніх справ України / О. І. Довгань // Право і безпека. – 2010. – № 5 (37). – С. 112–116.
11. Езеров А. А. Объект и содержание конституционной безопасности / А. А. Езеров // Научный юридический журнал. – 2011. – № 1(1). – С 50-54.
12. Загуменна Ю. Законність у правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ в Україні: зміст, проблеми визначення, концепції / Ю. Загуменна // Право і безпека. – 2010. – № 4 (36). – С. 51-55.
13. Заросило В. О. Централізація та децентралізація в роботі міліції України та поліції зарубіжних країн / В. О. Заросило // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2012. – №3. – С. 76-80.
14. Зозуля Є. В. Міжнародне співробітництво у сфері підготовки кадрів та професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ України / Є. В. Зозуля // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2011. – №4. – С. 78-85.
15. Криштанович М. Нормативно-правове регулювання діяльності ОВС у сфері забезпечення національної безпеки України / М. Криштанович // Державне управління та місцеве самоврядування. – ДРІДУ НАДУ. – 2014. – Вип. 1.(20). – С. 165-174.

Statement of the problem. The comprehensive nature of national measures to guarantee Ukraine's national security, the difference in mass, strength and organizational forms to implement these measures define the specific role of each state body to safeguard the national security of Ukraine. In the complex events that are held by government on national security an important role of law-enforcement bodies. It is these bodies must be reliable guarantee public safety, necessary to protect life, health, honor and dignity of citizens, their legitimate interests, ensuring

public peace, protection of property, creating real conditions for the normal functioning of the state and its bodies, associations citizens, labor collectives.

Urgency. As for the effective reform of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Ukrainian scientists and practitioners recommend pay attention to the selection and development of innovative projects of law enforcement technologies that are of strategic importance for the development and operation of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. As the basic principles of transition to the new concept of reform of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, they offered to take on reform proposals concerning the applicability and feasibility.

The purpose of the article. The article aims to study and analyze the effectiveness of reforming the system of internal affairs in accordance with the strategy of national security of Ukraine.

Our task was to study: 1. Investigate the range of measures to guarantee the national security of Ukraine under the competence of government. 2. To analyze the relationship existing social relations as a whole complex object of national security in the field of internal affairs of the country. 3. Consider the system of internal affairs to ensure national security in the context of their work in the area of implementation of law enforcement. 4. Determine the relevance of the concept of reform of the Interior about the direction of modernization of law enforcement agencies in the sector of security.

Summary. With the proclamation of independence Ukraine has sharply raised the question of national security from external and internal threats. State in accordance with the laws through legislative, executive and judicial authorities must ensure the safety of society and each individual. The successful operation of the system of national security depends on a clear division of influence that are part of this system. Under the Constitution of Ukraine, the organization must provide security in the political, social and economic spheres. Competence of the national security system is determined depending on the nature of the threats inherent in this field. Ministries and other central executive authorities within their

impacts, ensure the implementation of laws, decrees of the President of Ukraine, concepts, programs, decisions of public authorities in the field of national security.

Lowest level of national security are the local authorities. They provide national security to meet the needs of administrative and territorial units which they exercise control. Thus, the national security of Ukraine are subject to state control. In activities all over, conducted by the state administration in the area of national security, an important role of the police. The activities of these bodies should be reliable guarantee public safety. Priority of the rule of law and European integration is to shift the emphasis of Law Enforcement to protect the interests and rights of citizens as the highest social value, and the main purpose of national security. Social reality, the concrete results of work of the police to ensure national security, combating crime indicate that actions started considerably lagging behind social realities, often conducted haphazardly and inconsistently. After neglecting the interests of police, lack of financing and material and technical support, involvement of internal affairs in the political debate, the state system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine remained almost at the same level of development and reform process acquired negative traits.

The basis of constructing the internal affairs of Ukraine scientists offer continental European model of police organization. At the same time, every effort should result in regulatory and legal framework to the European standards, including Council of Europe recommendations. It is important to significantly reduce the number of law enforcement officers. A special commission to develop a new draft Concept of reforming the Interior, which included well-known scientists and heads of departments of the Ministry of Interior. Its composition began working six groups whose work spryamovalas on the main activities of the Interior, including the reform of the criminal police; units to combat economic crime investigation, with information of the Interior. The priority for the development and adoption of the concept of reform of the Interior should be the

direction of reforming the law enforcement sector security. So you need to have scientifically grounded vision, strategy and tactics of reform.

Conclusion and outcomes. Priorities processes the rule of law and European integration have to shift the emphasis of Law Enforcement is to protect the interests and rights of citizens as the highest social value, and the main purpose of national security. One of the important areas of public administration activities of the internal affairs in the context of national security raises development strategy of reforming the entire system of the Ministry of Interior, in which they are prominent and the most important parts of law enforcement.