

УДК 351.74(477)

І.В. ЗОЗУЛЯ, докт. юрид. наук, ст. наук.
співр., Харківський національний університет
внутрішніх справ

ЩОДО УЧАСТІ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ В РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Ключові слова: правоохоронна система, стратегія, національна безпека

Як відомо, органи правоохоронної системи є важливою складовою сектору безпеки держави, і більшість із них за останні роки було піддано реформуванню або заплановано в найближчий час йому піддати. Головною вимогою при цьому є переважна відповідність основних моментів реформування правоохоронної системи базовим вимогам національної безпеки України – зокрема, відповідності концепцій реформування правоохоронної системи держави принципам національної безпеки України [1] тощо.

Разом із тим, досі чинна Стратегія національної безпеки України зразка 2007 року, яка власне й уособлює в собі основні аспекти бачення національної безпеки України, нещодавно отримала певні суттєві зміни. Саме тому, як актуальні, потребують на дослідження ключові елементи трансформації участі правоохоронної системи в реалізації Стратегії національної безпеки України, що і є метою статті.

Так, Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» від № 389/2012 [2] уведено в дію однойменне рішення РНБО України, згідно з яким були внесені зміни до Стратегії національної безпеки України¹, затвердженої Указом

Президента України від 12.02.2007 року № 105/2007 [3].

Як позначається в новій редакції Стратегії, незадовільним сьогодні залишаються безпекове середовище та актуальні загрози національним інтересам і національній безпеці України. Зокрема, на тлі зростання викликів і посилення загроз національній безпеці зберігається невідповідність сектору безпеки і оборони України завданням захисту національних інтересів. Це пов'язується, серед інших, із «невідповідністю правоохоронної системи України завданням дієвого захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина».

Разом із тим, на нашу думку, така характеристика невідповідності правоохоронної системи України є занадто вже узагальненою та знеособленою, і мала би містити суттєві уточнення щодо окремих її складових, оскільки, по-перше, стосується базових засад і самого сенсу існування правоохоронних органів у державі; по-друге, означені правоохоронні органи, рівно як і силові структури, є у повній мірі втіленням державної політики, що проводиться вищим керівництвом держави, і тільки від держави (а фактично від її вищого керівництва) залежить, «відповідає правоохоронна система України завданням дієвого захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина чи не відповідає». Тим більш, що, як зазначає О.М. Коріняк, «гарантування прав і свобод не є провідним напрямом їх (як за контекстом посилання, то йдеться про органи, що виконують функції держави – І.З.) діяльності, а здійснюється переважно у зв'язку з використанням своїх загальних, посадових, владно-управлінських повноважень. Особливе місце в цій системі займають суд, прокуратура та інші правоохоронні органи» [4, с.2]. Тому в останньому випадку потребують відповіді додаткові питання: «чому не відповідає» та «що треба зробити, щоб відповідала». І, вочевидь, саме нова редакція Стратегії національної безпеки України мала би бути покликанною надати відповіді на останні питання.

¹ З новою повною назвою «Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється».

Щодо органів правоохоронної системи України, завданням яких безпосередньо є захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, то, наприклад, *Міністерство внутрішніх справ України* згідно статей 1–2 чинного Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 383 [5], «є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МВС України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів».

Так само, й діяльність тієї ж Служби безпеки України згідно ч.1 ст.5 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. № 2229-ХІІ [6] «здійснюється на основі дотримання прав і свобод людини. Органи і співробітники Служби безпеки України повинні поважати гідність людини і виявляти до неї гуманне ставлення, не допускати розголошення відомостей про особисте життя людини. У виняткових випадках з метою припинення та розкриття державних злочинів окремі права та свободи особи можуть бути тимчасово обмежені у порядку і межах, визначених Конституцією та законами України».

Стосовно інших правоохоронних органів у складі правоохоронної системи (а їхня кількість і склад досі у повному обсязі так і не з'ясовані), то кожен із них так чи інакше забезпечує формування та реалізацію державної

політики в своїй сфері діяльності, в тому числі, й «на основі дотримання прав і свобод людини». Та, при цьому, різниця між органами правоохоронної системи все ж полягає в тому, що саме Міністерство внутрішніх справ не тільки визначене й залишається *головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, але й виходячи з цього несе повну відповідальність за стан формування та реалізації означеної державної політики*. Тому тезу про «невідповідність правоохоронної системи України завданням дієвого захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина» Міністерство внутрішніх справ України повинно поперед усього співвідносити до себе та до результатів своєї діяльності, в тому числі, і як координатора діяльності усіх органів правоохоронної системи щодо результатів їх роботи у цьому напрямку. Через це постійним орієнтиром роботи МВС України має бути не стільки збільшений до кількості у 81 пунктів у ст.4 Положення від 06.04.2011 р. за Указом Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» № 383 [5] перелік завдань Міністерства (проти колишніх 25 пунктів у ст.4 ще першого Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 07.10.1992 р.²), скільки позитивні результати діяльності кожного його підрозділу, органу, служби. Так, наприклад, абз.2 ст.2 Закону України «Про міліцію» [7] прямо про це говорить, позначивши основним завданням міліції «забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів».

² Сьогодні не чинного – див.: Положення про Міністерство внутрішніх справ України / затв. Розпорядженням Президента України «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України»: від 07.10.1992 р., № 157/92–зп // Збірник розпоряджень Президента. – 1992. – № 4.

Крім того, новою редакцією Стратегії національної безпеки України [2] *серед напрямів вдосконалення системи забезпечення національної безпеки України стосовно системного вдосконалення законодавства з питань національної безпеки* позначений «розвиток системи правових і соціальних гарантій для військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу правоохоронних органів, прирівняних до них осіб, членів їх сімей з урахуванням економічних можливостей держави і стандартів держав-членів ЄС» (абз.5 п.5.2.1); «зміцнення функціональної спроможності сектору безпеки і оборони, насамперед правоохоронних і розвідувальних органів, вирішення при цьому питань адаптації та соціальних гарантій для військовослужбовців і працівників, які звільнятимуться» (п.5.2.3). *Серед завдань реформування сектору безпеки і оборони як цілісної системи – «реформування кримінальної юстиції, зокрема впровадження нового кримінально-процесуального законодавства, відповідні трансформації правоохоронної системи, системи досудового слідства, створення дієвої системи моніторингу криміногенної ситуації» (п.5.3.4); «підвищення професіоналізму та відповідальності в усіх ланках сектору безпеки і оборони на основі реалізації комплексу антикорупційних заходів, дальшого впровадження стандартів держав-членів ЄС у діяльність його органів та повноцінних соціальних гарантій для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, прирівняних до них осіб та членів їхніх сімей» (п.5.3.5).*

Як впливає з тези абз.5 п.5.2.1 нової редакції Стратегії національної безпеки України, РНБО України *вдосконалення системи забезпечення національної безпеки України співвідносить із системним вдосконаленням законодавства з питань національної безпеки, а стосовно правоохоронної системи – з розвитком системи правових і соціальних гарантій для військовослужбовців, осіб начальницько-*

го і рядового складу правоохоронних органів, прирівняних до них осіб, членів їх сімей.

Така штучна обмеженість системного вдосконалення законодавства з питань національної безпеки стосовно правоохоронної системи держави тільки «розвитком системи правових і соціальних гарантій для військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу правоохоронних органів, прирівняних до них осіб, членів їх сімей» викликає подив увагою РНБО України лише до цієї проблеми.

Так, по-перше, на нашу думку, «система правових і соціальних гарантій для військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу правоохоронних органів, прирівняних до них осіб, членів їх сімей» при усій її важливості не є найбільш пріоритетною в справі вдосконалення системи забезпечення національної безпеки України.

По-друге, законодавство з питань національної безпеки, якщо до нього відносити саме розвиток системи правових і соціальних гарантій для військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу правоохоронних органів, прирівняних до них осіб, членів їх сімей, вже в достатній мірі представлено в профільних законах чи положеннях, що регламентують організацію та діяльність органів правоохоронної системи держави. Так, наприклад, вже згаданий Закон України «Про міліцію» [7] щодо правового і соціального захисту та пенсійного забезпечення працівників міліції містить відповідний розділ V, у ст.ст.20–25 якого прописане правове становище працівників міліції, правовий захист працівників міліції та громадян, які сприяють міліції в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю, соціальний захист працівників міліції, виплату одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або каліцтва працівника міліції та компенсації заподіяння шкоди його майну, пенсійного забезпечення працівників міліції, фінансування і матеріально-технічного забезпечення міліції, відповідальності працівників міліції. Справа

полягає тільки у тому, щоб закон у цій частині реально працював.

По-третє, не можна не звернути уваги й на кінцівку абз.5 п.5.2.1 нової редакції Стратегії національної безпеки України [2] – «з урахуванням економічних можливостей держави і стандартів держав-членів ЄС», що, знов-таки, ставить під сумнів, з огляду на практику, що склалася та на реальний сьогодиншній економічний стан держави, можливість розвитку означеної системи правових і соціальних гарантій. Щодо так званих «стандартів держав-членів ЄС», то, до речі, в Стратегії національної безпеки України в редакції Указу Президента України від 12.02.2007 р. № 105/2007 [3] «стандарты держав-членів ЄС» у формулюванні як «європейські соціальні стандарти», взагалі мали відношення до усього населення держави, і позначались в якості стратегічної мети політики національної безпеки України (абз.2 ст.3) – «стратегічною метою політики національної безпеки України є... забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення». Сьогодні ж чомусь пріоритети набули різкої зміни – «стратегічними цілями політики національної безпеки України у середньостроковій перспективі є створення... ефективної системи забезпечення національної безпеки і зміцнення її органів», тобто, *йдеться про зміцнення органів ефективної системи забезпечення національної безпеки, а не забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення*. Тому, без сумніву, така позиція потребує на більш поглиблене дослідження.

Все ж таки співвідносячи вказані «стандарты держав-членів ЄС», як те вимагає абз.5 п.5.2.1 нової редакції Стратегії національної безпеки України, виключно до «військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу правоохоронних органів, прирівняних до них осіб, членів їх сімей», можна навести деякі дані з приводу розмірів «стандартів» системи правових і соціальних гарантій. На жаль, у науковій літературі відсутні відкриті дані для України, але у нагоді цілком показо-

вим може стати порівняльно-правовий аналіз стану соціального забезпечення поліцейських у Росії та Європі^{3,4} [8], хоча, на нашу думку, зовсім і не на користь Україні.

Стосовно п.5.2.3 нової редакції Стратегії національної безпеки України [2], то заплановане «зміцнення функціональної спроможності сектору безпеки і оборони, насамперед правоохоронних і розвідувальних органів, *вирішення при цьому питань адаптації та соціальних гарантій для військовослужбовців і працівників, які звільнятимуться*» знаходиться під загрозою невиконання, оскільки ще 28.03.2011 р. *Кабінет Міністрів України* Постановою «Про ліквідацію урядових органів» № 346 [9] *ліквідував Державний департа-*

³ Так, повідомляється, що «средняя зарплата сотрудников полиции варьируется в государствах Евросоюза от 3200 до 200 евро в месяц и зависит в большой степени от общего уровня социально-экономического развития конкретного государства. Тем не менее, почти во всех названных странах, за исключением, пожалуй, государств Прибалтики, она почти всегда выше средней по стране заработной платы государственных служащих, что показывает отношение государства к полиции как важном структурном звене государственного аппарата». Окремо рахуються такі пільги, як: «различные виды страхования, как самих полицейских, так и сотрудников их семей; выплаты офицерам полиции в случае их ранения, потери трудоспособности или выплаты их семьям в случаях смерти полицейского при исполнении им служебных обязанностей; оплата съемного жилья за счет бюджета МВД (Минюста) или бюджета государства; компенсационные выплаты за обучение в гражданских учебных заведениях среднего специального или высшего образования; внеконкурсное поступление детей погибших сотрудников в специализированные полицейские учебные заведения и проч.».

⁴ Ще одна свіжа цитата: «Янукович пропонує у 2012 році попрацювати над зміцненням кадрового потенціалу Збройних сил, соціальним захистом військовослужбовців, членів їхніх сімей та військових пенсіонерів. Про соціальний захист: квартир немає, обіцяного у 2010 році підвищення посадових окладів теж немає, навіть обмундирування немає», як за джерелом: Послання президентів / Д. Менделєєв, І. Ведернікова, Л. Суржик, А. Єрьоменко, Т. Силіна, Ю. Бутусов, С. Рахманін, Ю. Сколотянний, О. Примаченко, О. Вергеліс, В. Чопенко // Дзеркало тижня. Україна. – 06.07.2012. – № 24.

мент адаптації військовослужбовців, звільнених в запас або відставку, та конверсії колишніх військових об'єктів⁵.

І, нарешті, навряд чи, на нашу думку, питання «підвищення професіоналізму та відповідальності в усіх ланках сектору безпеки і оборони», як за (п.5.3.5) нової редакції Стратегії національної безпеки України, слід вирішувати, крім зазначеної реалізації комплексу антикорупційних заходів, «на основі дальшого впровадження стандартів державчленів ЄС у діяльність його органів та повноцінних соціальних гарантій для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, прирівняних до них осіб та членів їхніх сімей». По-перше, через вже розглянуту сумнівність за можливістю реалізації; по-друге, у жодній країні світу «соціальні гарантії» не є засобом «підвищення професіоналізму та відповідальності».

Щодо ж такого, вже згаданого завдання реформування сектору безпеки і оборони як цілісної системи, як «реформування кримінальної юстиції, зокрема впровадження нового кримінально-процесуального законодавства, відповідні трансформації правоохоронної системи, системи досудового слідства, створення дієвої системи моніторингу криміногенної ситуації» (п.5.3.4 нової редакції Стратегії національної безпеки України 2012 року), то окремі його елементи нами розглядались ще у 2008 році [10].

В цілому, підсумовуючи, зазначимо, що викладені аргументи наводять на питання не тільки про *реальне місце правоохоронної системи у забезпеченні національної безпеки*, але й про розуміння його сутності та відображення у новій редакції Стратегії національної безпеки України.

⁵ Більше того, це вже друга його ліквідація, оскільки спроба першої ліквідації відбувалась за Постановою Кабінету Міністрів України від 11.09.2007 р. № 1112. З цього приводу, зокрема, є численні негативні висловлювання науковців та військових (<http://maidanua.org/static/mai/1308616090.html>).

ЛІТЕРАТУРА

1. Зозуля І.В. Щодо відповідності концепцій реформування правоохоронної системи держави принципам національної безпеки України // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 131–151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zivnbu.pdf>.
2. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України»: від 08.06.2012 р., № 389/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45. – Ст. 1749.
3. Указ Президента України «Про Стратегію національної безпеки України»: від 12.02.2007 р., № 105/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 11. – Ст. 389.
4. Коріняк О. М. Захист прав і свобод людини в діяльності правоохоронних органів України / Коріняк О. М. // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – № 9. – С. 1–9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Chaa/2010-4/10komprou.pdf>.
5. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України»: від 06.04.2011 р., № 383 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.
6. Закон України «Про Службу безпеки України»: від 25.03.1992 р., № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
7. Закон України «Про міліцію»: від 20.12.1990 р., № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
8. Сухаренко А. Н. Социальное обеспечение полицейских в России и Европе / Сухаренко А. Н. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sartraccc.ru/i.php?oper=read_file&filename=Pub/suharenko%2812-08-11%29.htm.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію урядових органів»: від

28.03.2011 р., № 346 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 26. – Ст. 1054.

10. Бандурка О. М. Деякі концептуальні проблеми реформування правоохоронної сис-

теми України / Бандурка Олександр Маркович, Зозуля Ігор Вікторович // Наше право. – 2008. – № 4. – Ч. 1. – С. 32–36.

Зозуля І. В. Щодо участі правоохоронної системи в реалізації Стратегії національної безпеки України / І. В. Зозуля // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 389–394 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12zivcbu.pdf>

Розглянуті ключові елементи трансформації участі правоохоронної системи в реалізації нової редакції Стратегії національної безпеки України 2012 року.

Зозуля И.В. Об участии правоохранительной системы в реализации Стратегии национальной безопасности Украины

Рассмотрены ключевые элементы трансформации участия правоохранительной системы в реализации новой редакции Стратегии национальной безопасности Украины 2012 года.

Zozulja I.V. On The Participation of Law Enforcement in the Implementation of the National Security Strategy of Ukraine

Address key elements of the transformation of law enforcement participation in the implementation of a new version of the National Security Strategy of Ukraine 2012.