

УДК 351.74

Л.М. Доля,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВНУТРІШНІХ СПРАВ¹

Стаття присвячена питанням формування та реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ. Розглянуто категорії “формування державної політики” та “реалізація державної політики”, а також суб’єкти забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ. Відповідно до пріоритетів, передбачених Стратегією розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, запропоновано заходи щодо вдосконалення правового та організаційного забезпечення діяльності системи МВС.

Ключові слова: державна політика у сфері внутрішніх справ, формування, реалізація державної політики, Міністерство внутрішніх справ, реформування.

Статья посвящена вопросам формирования и реализации государственной политики в области внутренних дел. Рассмотрены категории “формирование государственной политики” и “реализация государственной политики”, а также субъекты обеспечения формирования и реализации государственной политики в области внутренних дел. В соответствии с приоритетами, предусмотренными Стратегией развития системы Министерства внутренних дел Украины до 2020 года, предложено меры по совершенствованию правового и организационного обеспечения деятельности системы МВД.

Ключевые слова: государственная политика в сфере внутренних дел, формирование, реализация государственной политики, Министерство внутренних дел, реформирование.

Paper is dedicated to the issues of forming and realization of public policy in the field of internal affairs. They are considered to be the categories of “forming the public policy” and “realization of public policy”, as well as the subjects of provision of forming and realization of public policy in the field of internal affairs. In accordance with the priorities envisaged by the Strategy of development of the system of Ministry of Internal Affairs of Ukraine 2020, measures are offered in relation to the improvement of the legal and organizational providing the activities of the system of the Ministry of Internal Affairs.

Keywords: public policy in the field of internal affairs, forming, realization of public policy, Ministry of Internal Affairs, reformation.

Утвердження і забезпечення прав і свобод людини відповідно до положень частини другої статті 3 Конституції України є головним обов’язком держави [1]. Для реалізації інтересів суспільства держава розробляє та здійснює політику –

¹ Продовження в наступному номері.

важливий компонент життєдіяльності суспільства, яка, маючи велику кількість вимірів і характеристик, формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованого державного управління, тому що спрямована на поліпшення якості життя громадян та гарантування соціальної стабільності [2].

Основними видами державної політики є: економічна, соціальна, фінансова, паливно-енергетична, аграрна, екологічна, культурна, науково-технічна, інформаційна, адміністративна, зовнішня, військово-промислова, національної безпеки, правоохоронна, демографічна та ін.

Внутрішня безпека людини і громадянина, суспільства і держави гарантується Конституцією України і досягається проведенням єдиної державної політики у галузі її забезпечення, розробкою і своєчасним проведенням як превентивних, так і відновних заходів, адекватних внутрішнім загрозам. Державна політика у сфері внутрішніх справ – це одна із головних складових державної політики у сфері забезпечення внутрішньої безпеки в державі.

Базові принципи державної політики сформульовані в Законі України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. У ст. 2, зокрема, зазначено: “Внутрішня політика ґрунтується на таких принципах: пріоритетність захисту національних інтересів; верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної особи; рівність усіх суб’єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності; здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості; забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами; соціальне партнерство та громадянська солідарність” [3].

Визначаючи сферу внутрішніх справ, слід зазначити, що вона включає ряд складних груп суспільних відносин, які пов’язані із захистом прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань; протидією злочинності, забезпеченням публічного порядку, громадської безпеки та безпеки дорожнього руху, здійсненням оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування правопорушень; здійсненням ліцензійно-дозвільної діяльності; забезпеченням реєстраційної та міграційної роботи; а також у сферах захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, цивільного захисту та міграції (імміграції та еміграції) [4].

Отже, під державною політикою у сфері внутрішніх справ пропонуємо розуміти певну стратегію прийняття і практичної реалізації обов’язкових для суспільства рішень з питань забезпечення внутрішньої безпеки людини і громадянина, суспільства та держави в цілому виключно уповноваженими на те державними органами влади. Іншими словами – це цілеспрямована діяльність органів державної влади для вирішення суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущої цілі – створення безпечного середовища життєдіяльності як основи внутрішньої безпеки на території України.

Питання поняття та змісту державної політики постійно перебувають у центрі уваги науковців. Загальні питання державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства та її складові свого часу досліджували В. Авер’янов, О. Бандурка, В. Барков, В. Бех, Ю. Битяк, М. Бойчук, О. Дергачов, Б. Зам-

бровський, А. Карась, Є. Додін, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Опришко, О. Панченко, В. Плішкін, В. Петков та ін. Однак проблемні питання формування та реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ спеціально не вивчались, що зумовлює актуальність цієї теми.

Формування і координацію державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтовного аналізу та участі громадськості) визначено одним з основних напрямів Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, сформульованих у документі SIGMA “Принципи державного управління” [5].

Розглянемо категорії “формування державної політики” та “реалізація державної політики”. Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає термін “формування” як похідний від терміна “формувати”. Останній у нашому випадку може мати, зокрема, такі значення: давати існування чомусь; організовувати, створювати що-небудь; визначати, встановлювати, намічати що-небудь [7, с. 1329]. Отже, поняття “формування державної політики у сфері внутрішніх справ” можна охарактеризувати як визначення, встановлення стратегічних напрямів діяльності держави у сфері внутрішніх справ [4, с. 62].

Термін “реалізація” можна розуміти як здійснення чого-небудь, втілення в життя будь-якого плану, проекту, програми, намірів тощо [8, с. 429]. Також термін “реалізація” розглядається як похідний від терміна “реалізовувати”. Останній можна тлумачити як здійснювати, робити реальним, втілювати що-небудь у життя [7, с. 1018]. З урахуванням цього, поняття “реалізація державної політики у сфері внутрішніх справ” можна визначити як реальне здійснення, втілення в життя стратегічних напрямів діяльності держави у сфері внутрішніх справ або ж як реальне виконання будь-якого плану, проекту, програми, намірів у сфері внутрішніх справ [4, с. 62].

До процесу формування і реалізації державної політики залучається багато інститутів влади і дійових осіб з органів влади, експертного середовища, інститутів громадянського суспільства [6, с. 79]. Слід констатувати, що органи державної влади відіграють провідну роль у підготовці та виконанні державної політики. Саме в діяльності глави держави, уряду та парламенту практично виражаються сутність і роль держави в суспільстві, види цілеспрямованого впливу на нього [6, с.12].

Законом України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” чітко визначені суб’єкти зовнішньої та внутрішньої політики України. Так, у ч. 3 ст. 12 цього закону зазначено, що повноваження щодо формування та реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики здійснюють: Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні; Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; Рада національної безпеки і оборони України як контролюючий та координуючий орган у сфері національної безпеки і оборони при Президентові України; Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади; центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування [3].

До формування державної політики у сфері внутрішніх справ залучаються усі з перелічених органів, а також інститути громадянського суспільства. Так, Верховна Рада України здійснює формування державної політики у сфері

внутрішніх справ шляхом визначення засад внутрішньої політики, а також затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля [1, ст. 85], законодавчого регулювання відносин, спрямованого на впровадження засад внутрішньої політики у сфері внутрішніх справ, здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією України, здійснення парламентського контролю тощо.

Президент України як гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина забезпечує формування державної політики у сфері внутрішніх справ шляхом звернення зі щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, в яких пропонується визначення, коригування засад внутрішньої і зовнішньої політики з урахуванням внутрішнього і зовнішнього становища України, визначення основних напрямів діяльності держави із захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх та зовнішніх загроз; здійснення керівництва у сферах національної безпеки, реалізації права законодавчої ініціативи, зокрема щодо внесення змін до законодавства, застосування права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією України, видання на виконання Конституції і законів України, указів та розпоряджень.

Кабінет Міністрів України забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ шляхом розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів, проведення експертизи таких проектів на відповідність засадам державної політики, здійснення координації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та спрямування її на забезпечення реалізації засад внутрішньої політики у сфері внутрішніх справ, здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією та законами України, реалізації права законодавчої ініціативи та видання в межах своєї компетенції постанов і розпоряджень. Цей орган державної влади виконує подвійну функцію щодо державної політики, оскільки поєднує в собі як нормотворчу форму (видає постанови, розпорядження, здійснюючи пошук збалансованості рішень між органами державної влади та суспільством), так і правозастосовну форму державної політики, зокрема у сфері внутрішніх справ (шляхом реалізації прийнятих рішень та узгодження їх між іншими суб'єктами державної політики) [9, с. 40].

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [10]. У сфері внутрішніх справ Кабінет Міністрів України як орган загальної компетенції здійснює загальне керівництво та забезпечує координацію всієї системи державного управління внутрішніми справами через МВС та Міністра внутрішніх справ України.

Отже, діяльність Міністерства внутрішніх справ України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Сьогодні МВС України – це цивільне відомство, головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, комплексного управління державним кордоном, протидії нелегальній міграції, цивільного захисту, пожежної безпеки та протидії надзвичайним ситуаціям.

До загальної структури МВС України входять:

1) апарат МВС України, який складається з керівництва МВС (першого заступника Міністра та трьох заступників Міністра); патронатної служби, 12 департаментів (організаційно-апаратної роботи; формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу; аналітичної роботи та організації управління; персоналу, організації освітньої та наукової діяльності; фінансово-облікової політики; інформації; комунікацій; юридичного забезпечення; внутрішнього аудиту; міжнародного співробітництва та європейської інтеграції; з питань режиму та службової діяльності; державного майна та ресурсів), 10 управлінь (документування-службової діяльності; запобігання корупції та проведення люстрації; охорони здоров'я та реабілітації; ліцензування; моніторингу дотримання прав людини; взаємодії з Національною поліцією; взаємодії з Державною прикордонною службою України; взаємодії з Державною службою України з надзвичайних ситуацій; взаємодії з Державною міграційною службою України; взаємодії з Національною гвардією України) та 2 відділів (мобілізаційної роботи та організації бронювання; впровадження реформ);

2) Головний центр з надання сервісних послуг МВС та територіальні центри з надання сервісних послуг МВС як територіальні органи МВС;

3) навчальні заклади та науково-дослідні установи, що належать до сфери управління МВС України, зокрема, 8 навчальних закладів (Національна академія внутрішніх справ; Харківський національний університет внутрішніх справ; Луганський державний університет внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка; Львівський державний університет внутрішніх справ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ; Одеський державний університет внутрішніх справ; Донецький юридичний інститут МВС України; Національна академія Національної гвардії України), 2 науково-дослідні установи (Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр; Державний науково-дослідний інститут);

4) заклади охорони здоров'я, установи та підприємства, що належать до сфери управління МВС України.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МВС України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у МВС України утворена колегія у складі Міністра внутрішніх справ України (голова колегії), першого заступника та заступників Міністра за посадою, керівників ЦОВВ. У разі потреби до складу колегії Міністерства можуть включатися керівники структурних підрозділів апарату МВС України, а також інші особи в установленому порядку. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом прийняття відповідного наказу МВС України.

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [11].

Згідно з п. 3 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р., основними завданнями МВС є забезпечення формування державної політики у сферах:

1) охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

2) захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

3) цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

4) міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [12].

МВС відповідно до покладених на нього завдань здійснює, зокрема, такі заходи щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах, що належать до його компетенції:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

2) розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;

3) погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

4) готує в межах повноважень, передбачених законом, зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України;

5) розробляє проекти державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху, охорони державного кордону, захисту об'єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій, а також з питань міграції;

6) забезпечує міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, виконання укладених міжнародних договорів України [12].

Якщо ми порівняємо визначення “міністерство”, подане у ч. 2 ст. 1 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, з визначенням “Міністерство внутрішніх справ України”, що міститься в п. 1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, то побачимо, що в останньому відсутнє повноваження МВС щодо забезпечення реалізації державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України сферах.

А звідси випливає, що й завдання та функції МВС пов'язані лише із забезпеченням формування державної політики у зазначених вище сферах та у відповідних напрямках.

Реалізацію державної політики у відповідних сферах здійснюють Національна гвардія України, яка відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України від 13 квітня 2014 р. № 876-VII “Про Національну гвардію України” є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України [13], та центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно з чинним законодавством, зокрема, Національна поліція, Державна прикордонна служба, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

Міністр внутрішніх справ України спрямовує та координує здійснення зазначеними органами виконавчої влади заходів, що належать до компетенції МВС, а також відповідно до пп. 3 п. 11 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, спрямовує та координує діяльність цих органів, зокрема:

погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені зазначеними органами виконавчої влади проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

визначає пріоритетні напрями роботи цих органів та шляхи виконання покладених на них завдань, затверджує їх плани роботи;

вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції стосовно кандидатур на посади керівників цих органів виконавчої влади і за пропозицією керівників зазначених органів – пропозиції щодо кандидатур на посади їх заступників, крім заступників керівника Національної поліції;

погоджує структуру апаратів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, а також структуру територіальних органів Національної поліції [12].

У цій частині статті ми розглянули питання стосовно формування державної політики у сфері внутрішніх справ. Проблеми реалізації державної політики у зазначеній сфері, а також шляхи її вдосконалення будуть висвітлені в наступному номері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Відом. Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Андрияш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=626/> (дата звернення: 02.11.2017).
3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.
4. Управління в системі Міністерства внутрішніх справ України в умовах реформування: монографія / В.О. Криволапчук, Л.М. Доля, О.Г. Циганов, та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.Г. Вербенського. Київ, 2017. 572 с.
5. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. Офіційний вісник України. 2016. № 55. Ст. 1919.
6. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2002. 1440 с.
8. Словарь иностранных слов. 18-е изд., стер. Москва: Русский язык, 1989. 624 с.
9. Авакян Т.А. Суб'єкти й форми реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2015. № 1. С. 37–43.
10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.
11. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. Офіційний вісник України. 2011. № 27. Ст. 1123.
12. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 878. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2972.
13. Про Національну гвардію України: Закон України від 13 берез. 2014 р. № 876-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 17. Ст. 594.

Отримано 10.11.2017