

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Макарчук В. В.

Статтю присвячено аналізу реформування системи правоохоронних органів України у сфері забезпечення національної безпеки та оборони в контексті євроінтеграції.

Забезпечення національної безпеки й оборони характеризується недостатньою ефективністю забезпечення системи національної безпеки та оборони країни правоохоронними органами як суб'єктами формування й реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони держави. Причина цього полягає в тому, що досі не визначені національні пріоритети внутрішньої і зовнішньої політики, а також національні цілі й завдання бажаного статусу України. З проголошенням курсу на євроінтеграцію та членство в НАТО постає проблема створення дієвої правової бази у сфері національної безпеки та оборони.

Європейський вибір громадян України актуалізував проблеми реалізації ратифікованих угод із країнами Європейського Союзу та положень європейських актів у сфері забезпечення безпеки й оборони держав. Правоохоронним органам України належить найважливіша роль у реалізації політик держави щодо зміцнення правового підґрунтя у сфері забезпечення національної безпеки й оборони, забезпечення принципу верховенства права та законності.

Наголошується на тому, що європейська інтеграція є стратегічним напрямом нашої держави. Вона створює умови для тісного співробітництва у сфері національної безпеки й оборони, що зобов'язує Україну забезпечити ефективне функціонування правових інституцій, які гарантують утвердження верховенства права, законності, поваги до прав людини та основоположних свобод. Стверджується, що асоціація з Європейським Союзом і надання Україні правового статусу кандидата на вступ є важливими кроками на шляху до вирішення однієї з найактуальніших проблем державної безпеки щодо суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності України, у тому числі у сфері забезпечення національної безпеки та оборони як правоохоронними органами держави загалом, так і органами системи Міністерства внутрішніх справ України зокрема.

Ключові слова: Європейський Союз, НАТО, імплементація, гармонізація, адаптація, правоохоронна діяльність.

Makarchuk V. V. Reforming the system of law enforcement agencies of Ukraine in the field of national security and defense in the context of European integration

The article is devoted to the analysis of the reform of the system of law enforcement agencies of Ukraine in the sphere of ensuring national security and defense in the context of European integration.

Ensuring national security and defense is characterized by the insufficient efficiency of ensuring the system of national security and defense of the country by law enforcement agencies as subjects of the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense of the state. The reason for this is that the national priorities of domestic and foreign policy, as well as the national goals and objectives of the desired status of Ukraine, are still undefined. With the declaration of a course for European integration and membership in NATO, the problem of creating a truly effective legal framework in the field of national security and defense arises.

The European choice of citizens of Ukraine actualized the problems of implementing ratified agreements with the countries of the European Union and the provisions of European acts in the field of ensuring the security and defense of states. Law enforcement agencies of Ukraine have the most important role in the implementation of state policies regarding the strengthening of the legal basis in the sphere of ensuring national security, ensuring the principle of the rule of law and legality.

It is emphasized that European integration is a strategic direction of our state. It creates conditions for close cooperation in the field of national security and defense, which obliges Ukraine to ensure the effective functioning of legal institutions that guarantee the establishment of the rule of law, legality, respect for human rights and fundamental freedoms. It is argued that the association with the European Union and granting Ukraine the legal

status of a candidate for accession are important steps towards solving one of the most urgent problems of state security regarding the sovereignty and territorial integrity, inviolability of borders and independence of Ukraine, including in the sphere of ensuring national security and defense as law enforcement by state bodies in general, and by bodies of the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in particular.

Key words: *European Union, NATO, implementation, harmonization, adaptation, law enforcement activity.*

Постановка проблеми та її актуальність. Сучасні зміни соціально-економічних і політико-правових умов, з огляду на правовий статус України як кандидата на вступ до Європейського Союзу, детермінують потребу в подальшому реформуванні системи правоохоронних органів у сфері забезпечення національної безпеки й оборони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Певні євроінтеграційні аспекти реформування системи правоохоронних органів досліджували такі вітчизняні науковці: В.Ф. Геть, О.М. Гончаренко, Н.Г. Діденко, І.Г. Кузьменко, В.О. Куценко, Ю.А. Паскевська, С.В. Петков та інші.

Метою статті є аналіз реформ системи правоохоронних органів у сфері забезпечення національної безпеки й оборони з огляду на набуття Україною правового статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. В умовах європейської інтеграції ефективність національного законодавства набуває вагомого теоретичного та практичного значення. Нормативно-правова база ефективного правового регулювання діяльності держави в період формування правових засад асоціації України та Європейського Союзу закладена в Конституції України, а також законах України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [1] і «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [2]. Проте ці акти мають загальний характер, тому не визначають напрями підвищення ефективності правового регулювання. З огляду на це є необхідність дослідження питань стосовно підвищення ефективності дії законодавства, яке адаптується до вимог Європейського Союзу (далі – ЄС) [3, с. 135].

З огляду на інтеграцію України до ЄС коригування потребує підхід до управління у сфері безпеки й оборони України. Так, у пункті 2е статті 1 Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Сою-

зом, яка була ратифікована 16 вересня 2014 р., наголошується на співробітництві у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права і поваги до прав людини й основоположних свобод [4].

Верховною Радою України 7 лютого 2019 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» [5]. Внесення відповідних змін до Конституції України сприятиме реалізації європейського та євроатлантичного вибору через розширення й поглиблення співробітництва України з ЄС та Організацією Північноатлантичного договору (НАТО) аж до набуття повноправного членства в них, зміцненню національної безпеки та оборони нашої держави, а також матиме наслідком надійні гарантії її суверенітету й територіальної цілісності. Також можна говорити про законодавче закріплення в Конституції України цивілізаційного вибору, європейської ідентичності українського народу та про незворотність стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС і НАТО.

Країни – члени ЄС 23 червня 2022 р. проголосували за надання Україні правового статусу країни – кандидата на вступ до ЄС. Надання такого правового статусу – це фактично перший крок, тому на шляху до вступу Україні необхідно провести велику кількість реформ та адаптувати українське законодавство відповідно до європейських критеріїв.

Європейський вимір у реформуванні Національної поліції України як ключового елемента системи Міністерства внутрішніх справ України, на думку І.Г. Кузьменка, може бути запроваджений через застосування взаємодоповнюючих дій за такою логічною схемою: європеїзація – гармонізація – наближення – адаптація. Забезпечення успішної реалізації державних стратегій європейського вибору України прямо залежить від ефективності функціонування інституту державної служби. Європейський вимір у реформуванні Національної поліції України передбачає створення Міністерством внутрішніх справ України належних умов для набуття й розвитку відповідних навичок, що необхідні для активних дій на європейській арені [6, с. 119].

Практично в усіх країнах розвиненої демократії нові офіційні підходи або найважливіші концептуальні нормативно-правові акти у сфері забезпечення національної безпеки розробля-

ються та представляються виконавчою владою. Відповідні нормативно-правові акти, як правило, містять оцінку ситуації загалом, формулюють загальні завдання, програми й заходи, можливі зміни у структурі державних органів, визначають відповідальних за їх виконання [7, с. 10]. У процесі створення національної державної правової системи необхідно також керуватися відповідними нормами ЄС і водночас проводити адаптацію з наявними європейськими законами, а якщо приймати нові, то вони мають бути узгоджені з правовим полем ЄС [8, с. 90]. Зауважимо, що процес розвитку української правової системи на сучасному етапі відбувається у світлі зовнішньополітичних орієнтирів, зокрема набуття Україною правового статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу, що зумовлює прискорення імплементації норм і стандартів, здійснення гармонізації та адаптації національного законодавства України до європейського законодавства. Механізм імплементації міжнародно-правових норм охоплює певну сукупність правових та інституційних засобів, що використовуються суб'єктами міжнародного права на міжнародному й національному рівні. Що ж до імплементації міжнародно-правових норм Україною, то в державі вже було проведено значну роботу з метою приєднання до конвенцій Ради Європи перед проголошенням курсу на євроінтеграцію.

На думку В.Ф. Гетья, важливою складовою частиною в реформуванні сектору безпеки й оборони будь-якої країни є її спроможність будувати спільний з іншими державами безпековий простір. Це питання актуальне для України, одним із пріоритетів національних інтересів якої визначено інтеграцію до європейського політичного, економічного, правового простору та до євроатлантичного безпекового простору. Науковець вважає за доцільне здійснювати подальше вивчення цього досвіду, визначення шляхів його використання та адаптації до українських реалій у процесі реформування сектору безпеки України. На його переконання, важливим є врахування зазначених вище недоліків у процесі розбудови самодостатньої системи захисту національних інтересів України [9, с. 107-108].

В.О. Куценко зазначає, що XXI століття – це час нових трансформаційних процесів і глобалізації, які супроводжуються зміною геополітичних конфігурацій. На тлі зовнішніх загроз, наприклад застосування зброї масового знищення, численних епідемій, міжнародного тероризму та транснаціональної організованої злочинності, піратства

й нелегальної міграції, починають відбуватися також зміни в міжнародній безпеці (інформаційній, енергетичній, екологічній, фінансовій тощо). Поглиблення взаємовідносин із міжнародними організаціями у сфері забезпечення міжнародної безпеки, поєднання інформаційних технологій та транснаціональних процесів, створення державних і міждержавних баз даних та поліпшення обміну інформацією між різними міжнародними організаціями повинні протистояти різним проявам підриву безпеки України. А спроможність щодо використання різних сучасних систем у сфері забезпечення національної безпеки України має зумовити позитивні результати та, як наслідок, сприяти досягненню відповідного рівня національної безпеки України [10, с. 248-249].

Одним із ключових кроків на шляху просування до ЄС є підготовка до вступу до НАТО. Як зазначає Б.І. Тарасюк, це не означає, що НАТО для нас – «чорний хід» до ЄС, однак за своєю сутністю процеси європейської та євроатлантичної інтеграції тісно пов'язані між собою, і про це переконливо свідчить досвід держав Центральної та Східної Європи. Однак набуття членства в НАТО – не самоціль. Цей процес, безперечно, сприятиме забезпеченню національної безпеки, проте з набуттям членства загрози не зникатимуть автоматично [11, с. 15].

С.В. Петков вважає, що зростання напруги в суспільстві, збільшення кількості проступків із боку громадян в усіх сферах суспільно-економічного життя, погіршення ставлення до органів державної влади з боку громадськості, зменшення керованості як у системі органів державної влади, так і з боку самих органів державної влади суспільними процесами, що відбуваються у країні, зумовлюють необхідність оновлення нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної влади та наближення його до світових стандартів [12, с. 330].

Ю.А. Паскевська щодо безпекової політики відповідно до плану імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом підкреслила: «Надзвичайно важливим у процесі імплементації основних положень Угоди про Асоціацію Україна – ЄС та з метою втілення в життя провідних принципів є механізм їх забезпечення, що ґрунтується на таких основах: правових основах законотворчості, що полягають в існуванні чітко регламентованої процедури законодавчої діяльності; плановості законодавчої діяльності; синхронізації прийняття нормативно-правових актів щодо забезпечення національної безпеки

з іншими нормативними актами, які регулюють суспільні відносини в суміжних сферах» [13, с. 320].

О.М. Гончаренко зі співавторами вважає, що розвиток громадянського суспільства та його демократичних інститутів у країнах перехідного періоду, зокрема й в Україні, об'єктивно вимагає розроблення та впровадження в соціальну практику дієвого цивільного контролю за системою національної безпеки країни, що відповідає формам, змісту і практиці, які прийняті в демократичних країнах світу. Відсутність політико-правового обґрунтування та ефективних механізмів (зокрема, юридичних) такого контролю веде до того, що ключові, життєво важливі для держави та нації рішення приймаються кулуарно, вузьким (часто неконституційним) колом представників виконавчої влади, є «закритими» для широкого загалу, а найчастіше навіть для парламенту та його комітетів. Така засекреченість зазвичай виправдовується «вищими інтересами» держави та «вимогами національної безпеки». Учений наголошує також на принципово важливому моменті: цивільний контроль над системою національної безпеки є багатоаспектним, набагато ширшим поняттям, ніж цивільний контроль над збройними силами, та охоплює ідею контролю не лише над збройними силами, а й над силовими структурами загалом (зокрема, спецслужбами) усіма суб'єктами системи національної безпеки [14].

Н.Г. Діденко зазначає, що досвід європейських країн є важливим і корисним у процесі формування адміністративно-правових засад правоохоронної діяльності для країн, які перебувають у стані трансформації та прагнуть до встановлення надійної внутрішньої безпеки й правосуддя. Згідно з дослідженнями низки авторів, створення ефективної системи правоохоронної діяльності є одним із головних завдань сучасної держави. Досвід країн ЄС дає можливість визначити найбільш ефективні засоби організації правоохоронної діяльності, які можуть бути використані в Україні [15].

Метою адміністративної реформи в Концепції адміністративної реформи в Україні було визначено поетапне створення такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури й демократії, дасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а пріоритетом її

діяльності буде служіння народу, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народу, прозорою, побудованою на наукових принципах та ефективною.

Адміністративна реформа, згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні, має здійснюватися у 5 напрямках:

- 1) створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні;
- 2) формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління;
- 3) кадрового забезпечення нової системи державного управління;
- 4) зміцнення наявних та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;
- 5) наукового та інформаційного забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового й інформаційного моніторингу її функціонування [16].

На сьогодні низка положень Концепції адміністративної реформи в Україні вже є застарілими та не відповідають реаліям сьогодення, однак деякі досі не втрачають своєї актуальності. Зокрема, це стосується необхідності формування якісної правової бази інститутів державного механізму, головним із яких є правоохоронні органи.

Висновки. Отже, європейська інтеграція є стратегічним напрямом нашої держави, що створює умови для тісного співробітництва у сфері національної безпеки й оборони. Вона зобов'язує Україну забезпечити ефективне функціонування правових інституцій, які гарантують утвердження верховенства права, законності, поваги до прав людини та основоположних свобод. Водночас асоціація з Європейським Союзом та надання Україні правового статусу кандидата на вступ є важливими кроками на шляху до вирішення однієї з найактуальніших проблем державної безпеки щодо суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності України, у тому числі у сфері забезпечення національної безпеки та оборони як правоохоронними органами держави загалом, так і органами системи Міністерства внутрішніх справ України зокрема.

Література

1. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text> (дата звернення: 23.11.2022).

2. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV (станом на 4 листопада 2018 р.) / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> (дата звернення: 23.11.2022).

3. Бондаренко В.А. Окремі аспекти підвищення ефективності норм адміністративного права у період адаптації законодавства до вимог Європейського Союзу. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2016. Вип. 3. С. 134-142. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2016_3_17 (дата звернення: 23.11.2022).

4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнародний документ від 27 червня 2014 р. (станом на 30 листопада 2015 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 23.11.2022).

5. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 7 лютого 2019 р. № 2680-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#Text> (дата звернення: 23.11.2022).

6. Кузьменко І.Г. Організаційно-правові засади професійної підготовки управлінських кадрів поліції в країнах ЄС : дис. ... докт. філософії : 081 «Право» ; Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 241 с. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/19771/1/dysert_kuzmenko_ih.pdf (дата звернення: 23.11.2022).

7. Новицький Г.В. Актуальні проблеми формування системи нормативно-правового регулювання національної безпеки України. *Національна безпека в контексті євроатлантичної інтеграції України: нормативно-правові аспекти* : науково-інформаційний збірник. Київ : ДП «Євроатлантикінформ», 2005. Вип. 7. С. 6-16.

8. Пендюра М.М. Правове забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2005. № 2. С. 86-94.

9. Геть В.Ф. Взаємодія національних спецслужб: досвід країн Європи. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 24 листопада 2017 р. Київ, 2017. С. 107-108.

10. Куценко В.О. Національна безпека України в сучасних умовах євроінтеграції. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і обо-*

рони : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 24 листопада 2017 р. Київ, 2017. С. 248-249.

11. Тарасюк Б.І. Національна безпека України у XXI столітті. *Реформування сектору безпеки України: отриманий досвід* : матеріали Міжнародної конференції «Україна – НАТО», м. Київ, 18 травня 2006 р. / за заг. ред. О.С. Бодрука ; Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, Рада національної безпеки і оборони України, Організація Північноатлантичного договору. Київ : НІПМБ, 2006. С. 14-16. URL: https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2017/04/Ukrainian-Security-Sector-Reform-Lessons-Learned_UKR.pdf (дата звернення: 23.11.2022).

12. Петков С.В. Розбудова українського законодавства за принципами сучасного європейського права – основа національної безпеки України. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 24 листопада 2017 р. Київ, 2017. С. 330-335.

13. Паскевська Ю.А. Безпекова політика відповідно до імплементації угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 24 листопада 2017 р. Київ, 2017. С. 317-320.

14. Джангужин Р., Гончаренко А.Н., Лисицын Э.М. Гражданский контроль и система национальной безопасности Украины. *Дзеркало тижня*. 2002. URL: https://zn.ua/internal/grazhdanskiy_kontrol_i_sistema_natsionalnoy_bezopasnosti_ukrainy.html (дата звернення: 23.11.2022).

15. Діденко Н.Г. Організаційно-правові засади правоохоронної діяльності в ЄС: регіональний аспект. *Державне будівництво* : електронне наукове фахове видання. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2013_1_30 (дата звернення: 23.11.2022).

16. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 (станом на 28 травня 2006 р.) / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 23.11.2022).

Макарчук В. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
та теоретико-правових дисциплін
Білоцерківського національного аграрного
університету