

Т. З. Гарасимів

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
д-р юрид. наук, проф.,
професор кафедри теорії та філософії права

Т. Ю. Дашо

Львівський державний університет внутрішніх справ,
канд. юрид. наук, доц.,
доцент кафедри господарсько-правових дисциплін

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

© Гарасимів Т. З., Дашо Т. Ю., 2015

Цілісно досліджуються правові засади взаємодії органів внутрішніх справ та інститутів громадянського суспільства, комплексно проаналізовано законодавчу базу з означеного питання. Висвітлено поняття відношення “держава – громадянське суспільство” як нормативно-правова схема, яка повинна забезпечувати стабільний довготерміновий розвиток українського соціуму.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, громадянське суспільство, держава, закон, правоохоронні органи, правопорядок, законність, право.

Т. З. Гарасимів, Т. Ю. Дашо

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Целостно исследованы правовые основы взаимодействия органов внутренних дел и институтов гражданского общества, комплексно проанализирована законодательная база по указанному вопросу. Освещено понятие отношения “государство – гражданское общество” как нормативно-правовая схема, обеспечивающая стабильное долгосрочное развитие украинского социума.

Ключевые слова: органы внутренних дел, гражданское общество, государство, закон, правоохранительные органы, правопорядок, законность, право.

T. Z. Garasumiv, T. Y. Dawo

LEGAL BASIS OF INTERACTION OF INTERNAL AFFAIRS AND CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS

The article comprehensively studied the legal principles of interaction of internal affairs and civil society, comprehensively analyzes the legal framework of the mentioned issues. Deals with the concept of relation “state – civil society” as a regulatory scheme that ensures long-term stable development of Ukrainian society.

Key words: enforcement bodies, civil society, government, law enforcement, law, state, lawfulness, the rule of law.

Постановка проблеми. Проблема відносин держави та громадянського суспільства безпосередньо стосується облаштованості та стабільності українського соціуму. Звідси стає все очевиднішою нагальна потреба у розробленні системи, що визначатиме майбутню взаємодію

правоохоронних органів і громадянського суспільства в Україні – адже саме сьогодні формуються основні соціальні умови та передумови, необхідні та достатні для того, щоб успішно вирішити це завдання. Однак розвиток взаємин правоохоронних органів і громадянського суспільства в Україні ускладнюється тим, що досі не має чіткого переліку органів, які належать до правоохоронних, а також широко використовуються такі поняття взаємодії, як принцип відносин у державному управлінні, що ще не визначений.

Мета роботи – дослідити правові засади взаємодії органів внутрішніх справ та інститутів громадянського суспільства.

Стан дослідження. Науково-теоретичним підґрунтям для дослідження теми стали роботи українських і російських учених: О. Аграновської, С. Алексєєва, В. Бабкіна, Г. Балюк, Н. Бури, В. Головченка, В. Зеніна, Е. Зорченка, М. Козюбри, А. Колодія, В. Копейчикова, М. Костицького, В. Кудрявцева, О. Лукашової, М. Матузова, Є. Назаренка, А. Нікітіна, В. Оксамитного, Н. Оніщенко, М. Орзіха, О. Скакун, П. Рабіновича, О. Ратінова, Р. Русінова, В. Сальникова, В. Селіванова, О. Семітка, В. Сіренка, О. Татаринцевої, В. Шишкіна, В. Щегорцова та ін.

Питання, що стосуються становища людини у державі, її громадянських прав і свобод, міжнародних стандартів прав людини, їх історичного розвитку, юридичного забезпечення, діяльності міліції щодо їх захисту, розглядаються у працях М. Вітрука, Б. Габрічидзе, В. Євінтова, Р. Калюжного, В. Колісника, Х. Лаутерпахта, С. Лисенкова, Р. Мюллерсона, О. Негодченка, А. Олійника, Л. Розіна, Д. Себайна, С. Сливки, С. Старжинського, Є. Старосцяка, К. Толкачова, Т. Торсона, Ю. Трошкіна, А. Хабібুলіна, О. Шмоткіна та ін.

Виклад основних положень. У результаті змін суспільних потреб сформувалися умови, коли діяльність української системи державного управління стала відставати від рівня та обсягів соціально-економічних проблем. Виникла т. зв. “проблема зростання”, з якою на певному етапі свого розвитку стикається будь-яка управлінська система. Проявами цієї проблеми є низький рівень координації та погодженості дій влади і суспільства, зниження виконавчої дисципліни, недостатній рівень соціально-економічного розвитку [1, с. 7–8]. У цих умовах вектори суспільного розвитку та державного управління все більше розходяться, що породжує у системі стан нестійкості.

Відсутність системного підходу під час формування правоохоронних органів зумовлює те, що сьогодні чинна в Україні структура цих органів вже не відповідає функціональним завданням, які стоять перед українським суспільством. Колишній підхід не забезпечує ефективного реформування, оскільки його основним принципом виступає локальна зміна окремих інститутів правоохоронних органів, що не змінює структури та змісту діяльності цих органів загалом.

Саме поняття “правоохоронні органи” в наукових дослідженнях трактується сьогодні по-різному. Це, на нашу думку, пов’язано з тим, що за короткий період становлення державного управління в Україні ще не сформувався єдиний підхід до розуміння сфери їх діяльності. Існують різні погляди на це питання. Так, деякі науковці відстоюють думку, що правоохоронні органи – це органи, які уповноважені державою здійснювати контроль і нагляд за дотриманням законів, охорону правопорядку та боротися з правопорушеннями. Зокрема, Р. Тевлін вважає необхідним розрізняти поняття “правоохоронні органи” у вузькому (спеціальному) та широкому розумінні [2, с. 52–53]. Перше, на його думку, охоплює державні органи, які спеціально створені для забезпечення законності та правопорядку, боротьби з правопорушеннями та злочинністю і яким з цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи державного примусу та перевиховання правопорушників. У вузькому розумінні термін “правоохоронні органи” вживається тоді, коли йдеться про координаційні наради керівних працівників правоохоронних органів, у яких беруть участь представники органів прокуратури, юстиції, суду та внутрішніх справ. О. Бандурка зазначає, що правоохоронні органи – це державні заклади і організації, що функціонують у суспільстві, основною метою діяльності яких є забезпечення законності, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями [3, с. 21–23].

Критерієм виконуваних функцій виступає Закон України “Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [4]. Ст. 1 цього закону визначає правоохоронні органи як “державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції”. Однак визначення правоохоронних органів за цим критерієм є, очевидно, недосконалим і уможливує чітко встановити коло існуючих у країні правоохоронних органів, оскільки, по-перше, чинне законодавство не містить визначення понять “правоохоронні” і “правозастосовні” функції, по-друге, немає жодного державного (і недержавного) органу, який би у своїй діяльності не застосовував правові норми, тобто не виконував правозастосовні функції [5, с. 23]. Відсутність чіткого юридичного визначення поняття “правоохоронні органи” ускладнює формування як загальних вимог до їх діяльності, так і єдиної узгодженої системи взаємодії з громадянським суспільством. Більшість законів формувалися у різний час, з різною метою, вони часто ґрунтуються на різних підходах, що зумовлює наявність у загальному законодавчому масиві певних недоліків, які ускладнюють взаємодію громадянського суспільства та правоохоронних органів.

В Україні дослідження взаємодії правоохоронних органів і громадянського суспільства як бази для створення ефективної системи державного управління є порівняно новим питанням, вивченню теоретичних засад якого поки що приділяється недостатньо уваги.

У багатьох дослідженнях присутнє традиційне уявлення про правоохоронні органи як про механізм впливу на суспільство, тобто функціонування дихотомії держава – громадянське суспільство на основі механізму прямих зв’язків. Однак із позицій взаємодії правоохоронних органів і громадянського суспільства, як перспективна форма управлінських відносин виступає механізм зворотних зв’язків. Механізм зворотного зв’язку можна розглядати, як громадянський, демократичний контроль за діяльністю держави і її органів, “який би нейтралізував антигромадянську діяльність держави та запобігав їй” [6, с. 24–25]. Відсутність постійних засад демократичного контролю над правоохоронними органами створює передумови для їх політизації, масових порушень прав і свобод громадян, корупції, усе це перешкоджає розвитку демократії в Україні, наближенню її до європейських стандартів. Міжнародні зобов’язання України у сфері демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами можна умовно поділити на загальні та спеціальні. Загальні зобов’язання стосуються усієї сфери безпеки, зокрема діяльності правоохоронних органів; спеціальні – правоохоронних органів безпосередньо. Оскільки сфера внутрішнього правопорядку є тією частиною суверенітету, до якої жодна держава не бажає, щоб у нього надмірно втручалися треті сторони, то міжнародний правовий доробок у цій сфері містить переважно зобов’язання політичного характеру та загальні принципи. Україна має міжнародні зобов’язання у сфері демократичного контролю над правоохоронними органами у межах членства та співробітництва з ООН, ОБСЄ, Радою Європи, НАТО та ЄС.

Доволі часто криза влади пояснюється “відсутністю ефективних механізмів зворотного зв’язку між суспільством та державою”, тому “такий механізм має бути законодавчо визначений і закріплений, у тому числі й на конституційному рівні” [6, с. 27–28]. Аналогічно, як механізм оцінки діяльності державного управління, зворотні зв’язки розглядає В. Тертичка [7]. На нашу думку, в контексті взаємодії правоохоронних органів і громадянського суспільства механізм зворотних зв’язків – це насамперед механізм постановки суспільних проблем перед владою, і тільки потім – оцінка її діяльності. Оскільки у разі постановки суспільної проблеми у влади виникає можливість спільного з громадянським суспільством її вирішення, консолідуючи тим самим суспільство та підвищуючи ефективність державного управління.

У демократичній державі влада функціонує на усіх рівнях соціальної структури суспільства як сукупність можливостей формування суспільних відносин в інтересах суспільства [8]. Звідси державну владу можна розглядати як засіб соціального спілкування (комунікації), що дає змогу регулювати групові конфлікти та забезпечувати інтеграцію громадянського суспільства.

Водночас сьогодні в українському соціумі не існує сталих правил чи структур політичних механізмів, що визначають формування механізму взаємодії правоохоронних органів і громадянського суспільства. На наш погляд, це пов’язано з тим, що взаємодія держави в особі

правоохоронних органів і громадянського суспільства виникає тільки тоді, коли державне управління функціонує як суспільний інститут.

Потрібно враховувати, що широке залучення громадськості можливе лише за умови політичної структурованості суспільства та активної діяльності різноманітних організацій громадянського суспільства. Адже саме через незалежні (від влади зокрема) самоврядні осередки громадянського суспільства (у розмаїтті їх форм) відбувається взаємодія влади з громадськістю.

Побудова незалежної, демократичної Української держави пов'язана із вирішенням складних політичних, економічних, соціальних і правових проблем. Однією з них є забезпечення конституційних засад демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами України. Конституція України визначає, що Україна є демократичною, правовою державою, у якій людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади (ст. 5); визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8); закріплений розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6). Демократичний цивільний контроль над правоохоронними органами визначається як комплекс здійснюваних, відповідно до Конституції і законів України, правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності та відкритості у діяльності правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності та виконанню покладених на них функцій [4].

Це свідчить про те, що під час побудови системи цивільного демократичного контролю над правоохоронними органами України вирішальне значення має Конституція України, яка має найвищу юридичну силу, задає суспільним відносинам цільову та цілісну структуру. Основний Закон України закріплює принципи організації державної влади, діяльності органів влади (законодавчої, виконавчої, судової). Тому ці принципи є базовими щодо побудови та організації демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами, які структурно належать до системи органів виконавчої влади: принцип розподілу влад (ст. 6 Конституції України); принцип демократизму; принцип верховенства права (ст. 8); принцип законності (ч. 2 ст. 6 та ч. 2 ст. 19); принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина у діяльності правоохоронних органів України (ч. 2 ст. 3); принцип відповідальності держави (посадових осіб) за свою діяльність перед громадянами (ч. 2 ст. 3); принцип гуманізму; принцип соціальної справедливості.

Значення принципу розподілу влад означає насамперед багатofункціональність державної влади та рівноправність і незалежність органів державної влади між собою, їх взаємоконтроль. Цей принцип може постійно діяти лише за наявності законодавства про кожний вид органів державної влади і всебічне визначення у ньому як повноважень кожного з них, так і порядку діяльності, як гарантії діяльності кожного з них, так і відповідальності за свою діяльність [9, с. 14].

Норми, якими врегульовується діяльність правоохоронних органів України, переважно зобов'язальні та заборонні. Конституція України як джерело адміністративного права [10, с. 39] вказує на те, що "...органи ... виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України" (ч. 2 ст. 6 Конституції України), а також "органи державної влади ..., їхні посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України" (ч. 2 ст. 19). Зобов'язаннями (ч. 2 ст. 19) та заборонами (діяти тільки так, як передбачено законом, – ч. 2 ст. 6) встановлений імперативний метод правового регулювання діяльності органів виконавчої влади, зокрема – правоохоронних. Норми Конституції України є основою для прийняття законів та підзаконних нормативно-правових актів. Розподіл влади виступає невід'ємною частиною демократії, що, своєю чергою, забезпечує співпрацю між гілками влади та їхній взаємний контроль.

Проголошений у ст. 8 Конституції України принцип верховенства права означає, що уся діяльність правоохоронних органів і службових осіб повинна відповідати вимогам права, що є втіленням вищої справедливості. При цьому верховенство у системі правових норм повинно належати саме нормам Конституції. Її найвища юридична сила полягає у тому, що їй повинні відповідати усі закони, інші нормативно-правові акти, а також укладені та ратифіковані Україною

міжнародні договори. Справжня свобода громадян неможлива без дотримання ними законів. За своїм змістом закони повинні бути правовими, тобто втілювати вимоги справедливості.

Потрібно пам'ятати, що уся діяльність органів внутрішніх справ у період побудови громадянського суспільства повинна ґрунтуватися на певних принципах. Одним із найважливіших принципів є демократизм. У ст. 1 Конституції України зазначено, що Україна є суверенною та незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Поняття демократичної держави означає, що джерелом влади у країні є народ, який безпосередньо або через представників здійснює владу, а також контролює діяльність влади через своїх представників. Звідси випливає право громадян контролювати діяльність владних, зокрема, правоохоронних органів, а відповідний обов'язок державних органів інформувати громадян про свою діяльність, тобто діяти прозоро. Природно, що визначальна ознака держави проявляється у найважливіших умовах успішної побудови демократичної, правової, соціальної держави, через забезпечення реальної участі громадян у вирішенні усіх питань державного та суспільного життя. Саме тому участь населення у діяльності держави є неодмінним принципом керівництва державою, закріпленим у Конституції, законах України та в багатьох підзаконних актах.

Так, ст. 5 Конституції України фіксує положення про те, що народ України, будучи єдиним джерелом влади у державі, здійснює її як безпосередньо, так і через систему органів державної влади та місцевого самоврядування; ст. 38 Конституції надає громадянам право участі в управлінні державними справами; ст. 140 – визначає місцеве самоврядування, як право територіальної громади (жителів сіл, селищ, міст) самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України. Зазначені конституційні положення набувають розвитку у преамбулі Закону України від 02.10. 1996 р. “Про звернення громадян” [11], де підкреслюється, що цей закон забезпечує громадянам можливість участі в управлінні державними і громадськими справами, а також вплив на покращення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування.

Принцип законності має найзагальніший, всеосяжний характер. Його значення виражається у вимозі суворого та повного здійснення розпоряджень правових норм усіма суб'єктами права. Забезпечуючи реалізацію норм права, вказаний принцип одночасно сприяє втіленню у практику правового регулювання інших загальних принципів: справедливості, соціальної свободи, гуманізму. Потрібно зазначити, що усі загальні принципи тісно взаємопов'язані. Якщо діє принцип соціальної справедливості, то встановлюються і гуманні відносини між людьми, і навпаки, реалізація принципу гуманізму означає й встановлення справедливих відносин у суспільному житті. Ще Арістотель зазначав, що справедливість тісно пов'язана з поняттям законності та рівності людей, оскільки справедливість виступає як законне і рівне, а несправедливість – як протизаконне та нерівне ставлення до людей [12, с. 83].

Правоохоронні органи України наполегливо працюють над створенням сприятливого правового клімату для забезпечення успішної реалізації реформ щодо трансформації суспільного устрою та економіки держави. Реформи, що здійснюються сьогодні, за головну мету мають посилення захисту прав і свобод людини та громадянина. Захист цих прав і свобод визначає значення діяльності правоохоронних органів. Діяльність правоохоронних органів здійснюється публічно, відкрито та зачіпає інтереси багатьох громадян. Отже, будь-які порушення законності, де б вони не скоювалися, завдають збитків інтересам громадян і усій державі.

Законність – важливий конституційний принцип, він полягає як у правоохоронному характері самої діяльності, так і в тому, що ця діяльність здійснюється на основі суворого дотримання законів і підзаконних актів. Забезпечення законності у діяльності правоохоронних органів – це створення такого адміністративно-правового режиму у суспільстві, за якого уся система органів, виконуючи функції щодо охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби зі злочинністю, зобов'язана, з одного боку, суворо дотримуватися вимог законів, а з іншого, – вимагати від посадових осіб та громадян безумовного виконання цих законів та інших правоохоронних і правозастосовчих заходів з метою зміцнення правопорядку у державі. Найважливішими формами реалізації законності у діяльності правоохоронних органів є: здійснення нагляду за виконанням посадовими особами і громадянами законів та інших нормативних актів; точне і неухильне

виконання та дотримання співробітниками правових актів, що регулюють застосування заходів адміністративного примусу; дотримання службової дисципліни. Принцип законності у діяльності правоохоронних органів означає, що вони є не тільки одним із гарантів точного і неухильного виконання законів, віднесених до їхнього відання, але й самі у своїй діяльності зобов'язані чітко виконувати нормативні розпорядження. Неналежне виконання своїх службових обов'язків, допущені при цьому службові проступки переслідуються законом.

Висновки. Підсумовуючи, можемо стверджувати, що вплив на суспільство може здійснюватися тільки в умовах дотримання прав та обов'язків у відносинах керуючого і керованого. В основу цього процесу покладено виникнення цілей державного управління знизу, від громадянського суспільства, що визначає зміст державної влади, а характер державної влади, своєю чергою, впливає на розвиток громадянського суспільства. Така взаємозалежність відображена у Конституції України, однак необхідно визнати, що існуючі відношення “держава – громадянське суспільство” – це нормативно-правова схема, яка поки що, на жаль, не наповнена реальним змістом.

Отже, тільки з формуванням державного управління як суспільного інституту, що спостерігається зараз в Україні, набуває актуальності дослідження взаємодії правоохоронних органів і громадянського суспільства. Безумовно, така взаємодія є комплексною: вона стосується і структури, і функцій, і механізмів діяльності правоохоронних органів, а тому не може бути зведена лише до відносин будь-яких окремих елементів сторін, що взаємодіють. Повномасштабна взаємодія буде можливою тільки у разі розгляду правоохоронних органів в Україні як динамічної системи, що реагує на зміни соціально-економічної ситуації. Розроблення такої системи правоохоронних органів та їх законодавче визначення та закріплення дадуть змогу вчасно та адекватно реагувати на зміни суспільної ситуації та забезпечити стабільний довготерміновий розвиток українського соціуму, який буде громадянське суспільство.

1. Штигаєва Т. Спад темпов роста экономики как результат замедления реформ / Т. Штигаєва // *Финансовые риски*. – 2003. – № 1 (32). – С. 7–8. 2. Тевлін Р. Про поняття “правоохоронні органи” у вузькому та широкому розумінні / Р. Тевлін // *Рад. право*. – 1985. – № 7. – С. 52–53. 3. Судебные и правоохранительные органы Украины: учеб. для высш. учеб. завед. МВД Украины / под ред. проф. А. М. Бандурки. – Х., 1999. – С.21–23. 4. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06. 2003 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2003. – № 64. – Ст. 366. 5. Мельник М. *Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навч. посіб.* / М. Мельник, М. Хавронюк – К.: Атіка, 2002. – С. 23. 6. Мацюк А. *Громадянське суспільство – соціальна основа держави, влади, демократії* / А. Мацюк // *Укр. право*. – 1995. – № 1 (2). – С.24–29. 7. Ребкало В. *Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: конспект лекцій до навчального модуля* / В. Ребкало, В. Тертичка; Укр. Акад. держ. управл. при Президентові України. – К., 2002. – 79 с. 8. Сушинський О. І. *Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: автореф. дис. ... докт. держ. управ.: спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління”* / О. І. Сушинський. – К., 2003. – 36 с. 9. *Органи державної влади України: моногр.* / В. Ф. Погорілко та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2002. – 592 с. 10. *Адміністративне право України: учеб. для студ. вузов юрид. спец.* / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. Н. Гаращук и др. / под ред. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х.: Право, 2003. – 576 с. 11. *Про звернення громадян: Закон України від 02.10. 1996 р.* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 47. – Ст. 256. 12. Аристотель. *Етика; пер. с греч.; с прилож. “Очерка истории греческой этики до Аристотеля”* Э. Радлова. – СПб., 1908. – 207 с.