

УДК 321.7:351.75

В. Волоско

ДЕМОКРАТИЧНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розглянуто принципи взаємодії та координації діяльності органів внутрішніх справ у демократичній правовій державі.

Ключові слова: правоохоронні органи, демократична держава, принципи управління, принципи діяльності, принципи права, загальносоціальні принципи, спеціальні принципи, законодавче регулювання, правоохоронна діяльність.

За час розбудови України як правової, демократичної держави особливого значення набула проблема правоохоронної діяльності.

Доцільно зауважити, що за відсутності єдиного підходу щодо визначення змісту правоохорони, її ознак, напрямів, системи суб'єктів правоохоронної діяльності чи не першочерговим завданням стало встановлення принципів правоохорони. Адже останні є основою, вихідним пунктом усієї системи правоохоронної діяльності. Однак принципи правоохоронної діяльності тривалий час не розглядалися як головні, сутнісні категорії цього виду діяльності. Можливо, через те, що багато людей сприймає їх лише як абстрактні ідеї, не пов'язані з практичною діяльністю тих чи інших органів, а отже, необов'язкові для виконання.

В останні роки з'явилася значна кількість публікацій, у яких певною мірою розглядалися питання правоохоронної діяльності. Серед них треба виділити роботи таких правників, як Г. Барчук, М. Коваль, А. Олійник, В. Осадчий, О. Тюріна, В. Шкарупа, Н. Юзикова та інші.

Мета статті полягає у розкритті принципів правоохоронної діяльності, під якими необхідно розуміти об'єктивно властиві цьому виду суспільної діяльності відправні засади, незаперечні вимоги, що ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони, які виражають найважливіші закономірності цього типу відносин і відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю та стабільністю.

Систематизація принципів управління ґрунтується на пізнанні їх закономірностей. У науковій літературі виробився загальний підхід щодо поняття, змісту та системи принципів, однак зберігаються і деякі різночитання при визначенні їх складу та формулювань. Деякі системи принципів потребують також значного коригування у плані їх систематизації. У науковій літературі наводиться значна кількість принципів управління (Г. Емерсон – дев'ять, А. Файоль – чотирнадцять, Ф. Тейлор – десять, Д. Карнегі – двадцять дев'ять, М. Вебер – п'ять тощо) [1]. На думку О. Бандурки, загальними принципами управління є “... принципи соціальної спрямованості управлінської діяльності, законності, об'єктивності, комплексності й системності, гласності, поєднання колегіальності та підпорядкованості” [2]. Своєю чергою, А. Майдіков відзначає, що не можна однозначно виділити всі принципи управління через новизну проблеми і недостатність її теоретичної розробленості та іншої специфічної цільової спрямованості діяльності системи органів внутрішніх справ [3].

На нашу думку, при дослідженні принципів необхідно зважати на те, що наука управління вивчає загальні та специфічні закономірності соціального управління і виробляє на основі їх пізнання принципи, правила, методи та прийоми управлінської діяльності.

Таким чином, принципи правоохоронної діяльності – це об'єктивно властиві цьому виду суспільної діяльності відправні засади, незаперечні вимоги, які ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони, що виражають найважливіші закономірності цього типу відносин і відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю та стабільністю.

Проте потрібно пам'ятати, що принципи правоохоронної діяльності – це не готові інструкції, а тим більше – не універсальні правила, керуючись якими правоохоронці могли б автоматично досягати високих результатів. Вони не замінюють ні спеціальні знання, ні досвід, ні майстерність.

Принципи, на яких ґрунтується правоохоронна діяльність, складають цілісну систему, до якої, враховуючи викладені вище положення, потрібно віднести такі принципи:

1) *загальносоціальні*, що визначаються рівнем розвитку суспільства. До них належать принципи гуманізму, демократизму, соціальної справедливості, рівності всіх перед законом;

2) *спеціальні* – своєрідна система координат, у межах якої розвивається правоохоронна діяльність. Цю групу становлять принципи верховенства права, законності, законслухняності громадян, гласності, взаємодії з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням, професіоналізму та компетентності, незалежності суб'єктів правоохорони тощо.

Однак наведену класифікацію принципів правоохоронної діяльності не доцільно сприймати як універсальну, а треба розуміти як заклик до встановлення інших, нових критеріїв щодо їх систематизації.

Враховуючи неможливість детального висвітлення всіх принципів правоохоронної діяльності, зупинимося лише на спеціальних принципах.

Принцип законності. Загалом, законність є багатоаспектним соціально-правовим явищем, яке можна розглядати як принцип, метод або режим. Однак за цього для нього є характерною єдність двох ознак. Зовнішня (формальна) ознака передбачає обов'язкове виконання приписів законів та підзаконних нормативних актів державними органами, посадовими особами, окремими громадянами та різними громадськими об'єднаннями, а внутрішня (сутнісна) – наявність науково обґрунтованих та відповідних праву законів [4].

Принцип законності в діяльності правоохоронних органів та організацій полягає, насамперед, у чіткому, неухильному дотриманні та виконанні приписів закону. До того ж, він передбачає необхідність використання суб'єктами правоохорони всіх наданих їм прав для виконання завдань, що на них покладені чинним законодавством, але таким чином, щоб заходи, що будуть за цього застосовані, не виходили за межі, встановлені законом.

Правовою основою діяльності міліції є: Конституція України, Закон України "Про міліцію", закони і постанови Верховної Ради України, постанови Кабінету Міністрів України, укази Президента України, нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС), Загальна декларація прав людини, міжнародні правові норми, що були прийняті та ратифіковані Україною.

Міліція зобов'язана виконувати свої завдання неупереджено, у точній відповідності до чинного законодавства. Жодні виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції.

Принцип гласності. Діяльність суб'єктів правоохоронної діяльності є гласною. Вони зобов'язані інформувати органи влади і управління, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення. Гласність, як зазначають деякі науковці, – це відкритість, прозорість, об'єктивність, повнота інформації щодо юридичної практичної діяльності. Громадськість, кожен член суспільства мають право знати, що загрожує їх безпеці, правам і свободам, які заходи передбачені та вживаються для їх забезпечення. Однак треба зазначити, що суб'єкти правоохоронної діяльності при виконанні завдань та функцій, що на них покладені чинним законодавством, певною мірою втручаються в особисте та сімейне життя, мають справу з інформацією з обмеженим доступом (конфіденційною та таємною), частина цих суб'єктів наділена повноваженнями щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності. Все це вимагає обмеженого поширення певних відомостей. Таким чином, гласність у діяльності суб'єктів правоохоронної діяльності нерозривно пов'язана з конфіденційністю, а тому має певні межі, необхідність яких пов'язана з ефективністю забезпечення прав і свобод громадян, їх безпеки.

Принцип взаємодії з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням. Дотримання цього принципу є однією з умов підвищення ефективності діяльності суб'єктів правоохоронної діяльності. Особливо необхідно відзначити важливість взаємодії з громадськістю. Підтвердженням цього положення є той факт, що 22 череня 2000 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”. Ст. 1 цього закону проголошує, що “громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань...” [5]. До того ж, як стверджують Л. Поляков та Л. Шангіна, зниження громадської активності та підміна її створенням квазігромадських структур є одним із критеріїв відсутності реального демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами та над системою влади загалом і вказує на ілюзію демократичності влади [6].

Органи і структурні підрозділи міліції для виконання покладених на них завдань мають право залучати громадян за їх добровільною згодою до співробітництва у порядку, встановленому законом, що регулює профілактичну та оперативно-розшукову діяльність. Примусове залучення громадян до співробітництва з міліцією забороняється. Співпраця з органами та населенням не повинна перешкоджати виконанню міліцією основних функцій, покладених на неї державою. У підрозділах міліції не допускається діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичне спрямування. При виконанні своїх службових обов'язків працівники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних або громадських об'єднань.

Гуманізм і повага до особистості відображені у ст. 5 Закону України “Про міліцію”, де вказується, що міліція поважає гідність особи і виявляє до неї гуманне ставлення; захищає права людини незалежно від соціального становища, майнового та іншого стану, расової та національної приналежності, громадянства, віку, мови й освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань.

Міліція має право тимчасово, в межах закону, обмежувати права і свободи громадян, якщо без цього не можуть бути виконані покладені на неї обов’язки, та зобов’язана дати особі відповідні пояснення з цього приводу. За цього міліція повинна забезпечити право на юридичний захист та інші права затриманих і осіб, що взяті під варту, не пізніше ніж через 2 год повідомляти про їх місце перебування близьким, родичам, адміністрації за місцем роботи чи навчання, а у випадку необхідності – вживати заходи щодо негайного надання медичної та іншої допомоги затриманій особі.

Важливою складовою діяльності міліції є забезпечення прав заарештованої чи затриманої (взятої під варту) особи, що полягають у такому: вжитті заходів (у випадку необхідності) щодо негайного надання медичної та іншої допомоги затриманим чи заарештованим (взятим під варту) особам; у випадку подання затриманими або заарештованими (взятими під варту) особами усної або письмової вимоги про залучення захисника працівники міліції не мають права вимагати від них надання будь-яких пояснень або свідчень до прибуття захисника; забезпеченні можливості з моменту затримання або арешту (взяття під варту) захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника.

Універсальність. Принципи правоохоронної діяльності в демократичному суспільстві є аспектом особливого вияву загальних принципів права, а також вихідними ідеями, основними, найбільш загальними та керівними положеннями, що в сукупності визначають сутність правоохоронної діяльності.

Нормативність принципів вносить у правоохоронну діяльність елементи єдності, однаковості, що виступають як міра (регулятор) поведінки суб’єктів правоохорони. Ця ознака полягає у тому, що принципи містять узагальнені загальнообов’язкові права і обов’язки для певного кола суб’єктів, тривало та багаторазово застосовуються при здійсненні правоохоронної діяльності.

Формальна визначеність. Певна правова ідея, загальне положення можуть уважатися принципом лише у тому випадку, якщо вони закріплені (сформульовані) в нормах права. Однак, потрібно пам’ятати, що існують різні прийоми нормативного закріплення принципів. Вони можуть бути зафіксовані як в одній загальній нормі, так і в декількох пов’язаних нормах.

Обов’язковість. Принципи правоохоронної діяльності – це не порада, не рекомендація; вони вимагають обов’язкового та повного втілення в практичній діяльності. Грубе та систематичне порушення цих принципів, ігнорування їх вимог не просто знижує ефективність правоохорони, а й підриває її основи. Суб’єкт правоохоронної діяльності, який порушує вимоги принципів, має бути відсторонений від здійснення правоохоронної діяльності, а за деякі порушення може бути притягнутий до відповідальності.

Комплексність (системність). Принципи несуть у собі вимогу комплексності, що передбачає їх одночасне, а не почергове, ізольоване дотримання на всіх етапах правоохоронної діяльності. Принципи використовуються фронтально, всі одразу. Будучи частиною єдиної системи, кожний принцип характеризує певний аспект організації та діяльності суб’єктів правоохорони, і лише перебуваючи у

взаємозв'язку вони дозволяють усвідомити демократичну сутність правоохоронної діяльності. До того ж, у силу різнобічності таких зв'язків порушення навіть одного принципу неминуче призводить до порушення інших, неможливості успішного виконання завдань правоохоронної діяльності.

Рівнозначність. Принципи правоохоронної діяльності як загальні фундаментальні положення рівноправні, серед них немає головних і другорядних, таких, що потребують нагальної реалізації і таких, здійснення яких можна відкласти. Однакове значення всіх принципів правоохоронної діяльності запобігає порушенню процесу правоохорони.

Об'єктивність. Принципи правоохоронної діяльності, як і принципи права, це не вигадка правознавців. Вони відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави, відповідних суспільних відносин, а тому за своєю філософською та суттю є категорією об'єктивною.

Стабільність. Принципи правоохоронної діяльності діють протягом певного, відносно тривалого часу. Однак треба зазначити, що, будучи стабільною категорією, розрахованою на перспективне застосування, принципи не є чимось раз і назавжди установленим, незмінним. Як об'єктивне явище, що відображає реальний стан суспільних відносин принципи постійно вдосконалюються, змінюються разом із розвитком суспільних відносин.

Принцип законслухняності громадян. Доцільно зауважити, що цей принцип не зводиться лише до принципу презумпції невинуватості, він є значно ширшим за змістом, але малодослідженим, на відміну від презумпції невинуватості, зміст якої досить чітко висвітлено у ст. 62 Конституції України.

Суб'єкти правоохоронної діяльності не повинні вбачати в громадянах потенційних правопорушників, навпаки, кожна людина – апіорі законслухняний, вільний член громадянського суспільства, діяльність якого спрямована на реалізацію вимог норм права, втілення в життя принципу справедливості. Правоохоронні органи та організації не зможуть ефективно виконувати свої завдання та функції без допомоги громадян, а процес залучення громадськості до участі в діяльності щодо вирішення важливих державних та суспільних справ обов'язково передбачає законслухняність партнерів, стан надійності та стабільності їх відносин.

Принцип верховенства права. Ст. 8 Конституції України проголошує: “В Україні визнається і діє принцип верховенства права”. Дотримання та практичне втілення цього принципу в діяльності всіх юридичних та фізичних осіб є необхідною умовою існування правової демократичної держави. Однак треба зазначити, що ні в законодавчій, ні в науковій сферах не вироблено єдиного підходу щодо розуміння категорії “верховенство права”. Досить часто її порівнюють із близькою за змістом, але, безумовно, не тотожною категорією “верховенства закону”. Тому М. Козюбра зазначає, що феномен верховенства права може бути розкрито тільки за умови дотримання певних гносеологічних позицій щодо права: по-перше, необхідне розрізнення права і закону; по-друге, право потрібно розглядати не як акт державної влади, а як соціальний феномен, пов'язаний з такими категоріями, як “справедливість”, “свобода”, “рівність”, “гуманізм”; по-третє, право має розглядатися у нерозривному зв'язку з правами людини [7]. Таким чином, принцип верховенства права не тотожний принципу верховенства закону. Відмінність між ними пов'язана з розбіжністю у розумінні права та закону. Перший є ширшим за змістом й передбачає панування права у життєдіяльності громадянського суспільства та функціонуванні держави. Він зумовлює потребу відповідності закону праву. Адже будь-який закон не завжди може бути правовим.

Принцип науковості означає, що необхідно привести систему та механізми взаємодії підрозділів і служб органів внутрішніх справ на регіональному рівні у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин. Цей принцип передбачає цілеспрямований вплив на суспільну систему загалом або на її окремі ланки на основі пізнання та використання об'єктивних законів і закономірностей в інтересах побудови оптимальної взаємодії. Очевидно, що виконання складного та багатоаспектного державного завдання, яким є охорона громадського порядку і боротьба з правопорушеннями в Україні, неможливе без комплексного підходу щодо вдосконалення всієї системи взаємодії у цій сфері суспільного життя. Комплексний підхід означає, що вся робота з удосконалення управління охороною громадського порядку, попередження злочинності повинна базуватися не лише на внесенні окремих пропозицій, а й на планомірній та цілеспрямованій організації на науковій основі оптимального формування і функціонування в масштабі всієї країни всіх державних органів та громадських організацій [8]. Сутність принципу науковості полягає у прагненні взаємодіючих сторін виробити найбільш правильні й ефективні спільні рішення на основі осмислення існуючого досвіду взаємодії у сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями з позицій сучасних наукових досліджень. Науковий підхід є нагальною потребою, що впливає з об'єктивних передумов розвитку суспільства, принципової мети щодо забезпечення прогресу в усіх сферах життя [9]. З метою підвищення ефективності спільної діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ на регіональному рівні необхідно систематично здійснювати науковий аналіз, узагальнювати практику взаємодії та розробляти на цій основі відповідні практичні рекомендації.

Принцип правової упорядкованості об'єктивно зумовлює необхідність законодавчого визначення основних цілей, функцій та структур процесу взаємодії. У недавній історії правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ принцип правової упорядкованості рідко знаходив практичне втілення. Замість правової норми, прийнятої в демократичній правовій процедурі, увага зазвичай акцентувалася на волі керівника, що визначав вирішення будь-якої проблеми. І, як наслідок, у минулі роки, окрім позитивних результатів, у роботі служб та підрозділів органів внутрішніх справ було багато формалізму, значна частина питань вирішувалася адміністративними методами [10]. Принцип правової упорядкованості означає, що крім законів України, які регулюють правоохоронну діяльність органів внутрішніх справ, підзаконними нормативними актами, положеннями і статутами повинні бути детально врегульовані завдання, права та обов'язки окремих служб і підрозділів системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС), відповідно до їх спеціалізації. Проблеми відомчого правового регулювання вже тривалий час є предметом пильної уваги представників різних галузей правової науки. Найчастіше ці акти отримують критичні відгуки. Представники крайнього негативного ставлення до відомчих актів узагалі не вважають їх джерелами права, називаючи “бюрократичним звичасвим правом”, яке не передбачено і не санкціоновано законом [11]. Водночас норми відомчих актів становлять переважну більшість норм, які безпосередньо регулюють діяльність органів внутрішніх справ на регіональному рівні. Так, Закон України “Про міліцію”, інші законодавчі акти найчастіше визначають їх повноваження лише загальному, застосовувати ці норми без конкретизації часто неможливо. У цьому полягає значення відомчого регулювання. Що ж стосується санкціонування відомчої правотворчості, то в ст. 4 Закону України “Про міліцію” нормативні акти МВС України прямо названо серед інших актів, які є

правовою основою діяльності міліції. Звісно, ці акти є підзаконними і повинні відповідати всім нормативним актам, що мають вищу юридичну силу.

Принцип плановості – ще один із загальних принципів взаємодії органів внутрішніх справ на регіональному рівні, що передбачає використання ресурсів і систему заходів взаємодії. Зміст планування взаємодії органів внутрішніх справ полягає у: визначенні спільних завдань органів, підрозділів та служб системи МВС України, громадських формувань і окремих громадян, які не є членами громадських формувань, але виконують правоохоронні функції, на запланований період; визначенні, з урахуванням раціонального використання сил і методів, комплексу заходів, здійснення яких забезпечить виконання поставлених перед ними завдань; встановленні термінів виконання запланованих заходів і виконавців.

Заходи плану мають бути насамперед спрямовані на вирішення найважливіших питань у сфері боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку. Досягнення цілей і завдань, визначених планом взаємодії, обов'язково передбачає відповідну підготовку, виділення необхідних сил, їх правильне розташування та використання, що досягається своєчасністю складання плану і доведення його до виконавців. Велике значення для взаємодії органів внутрішніх справ на регіональному рівні має спільне планування заходів. У планах, як правило, передбачаються такі питання: спільне вивчення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, внесення спільних пропозицій щодо їх усунення; спільна робота з особами, схильними до вчинення правопорушень; організаційна робота в громадських місцях, де найчастіше вчиняються правопорушення, тощо.

Що стосується спеціальних принципів, то вони за своєю суттю є похідними, по-перше, від принципів першої групи, тому конкретизують і доповнюють їх; по-друге, від найбільш загальних принципів управління. Це пояснюється тим, що сутність будь-якої взаємодії полягає в узгодженні, координації зусиль її суб'єктів. До них можна віднести такі принципи, як: принцип спільності інтересів, ієрархічності, територіально-галузевий принцип, безперервності, “головної ланки”, цілеспрямованості, “резерву”, поєднання єдиноначальності та колегіальності, маневреності, принцип координованості дій, принцип спеціалізації, принцип взаємодопомоги, принцип економічної доцільності, конкретності, пропорційної відповідальності за результати взаємодії тощо.

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, можемо стверджувати, що принципи діяльності органів внутрішніх справ треба розуміти як відправні засади, незаперечні вимоги щодо такого виду суспільної діяльності, як правоохорона, а тому їх треба враховувати при реформуванні системи правоохоронних органів та організацій. Лише при дотриманні цих принципів усіма суб'єктами правоохорони з упевненістю можна говорити про демократичність та правову основу правоохоронної системи зокрема та держави загалом.

Література

1. Малиновський В. Я. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. — Львів : [б. в.], 2000. — С. 48.
2. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України [Текст] : підручник / О. М. Бандурка. — Х. : [б. в.], 1998. — С. 32.

3. Майдыков А. Ф. Проблемы научного управления органами внутренних дел в особых условиях / А. Ф. Майдыков // Труды Академии МВД СССР [Текст]. — М. : [б. и.], 1991. — С. 10.

4. Ведерников Ю. А. Теорія держави і права [Текст] : навч. посіб. / Ю. А. Ведерников, В. С. Грекул. — Дніпропетровськ : [б. в.], 2002. — С. 105.

5. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. // Збірник нормативних актів з питань правопорядку [Текст]. — К. : [б. в.], 2001. — С. 112.

6. Поляков Л. Правоохранительные органы Украины: контролируемая бесконтрольность / Л. Поляков, Л. Шангина // Зеркало недели [Текст]. — 2004. — № 23. — С. 7.

7. Козюбра М. І. Принципи верховенства права і права людини / М. І. Козюбра // Права людини і правова держава [Текст]. — Х. : [б. в.], 1998. — С. 47.

8. Иванов В. Н. Социальные аспекты концепции развития МВД России / В. Н. Иванов // Стратегические цели и приоритетные задачи МВД России, основные направления и средства их реализации [Текст] : матер. межвед. науч.-практ. конф. — М. : [б. и.], 1996. — С. 33.

9. Винограй Э. Г. Основы общей теории систем [Текст] / Э. Г. Винограй. — Новосибирск : [б. и.], 1993. — С. 24.

10. Сиренко В. Ф. Проблема интереса в государственном управлении [Текст] / В. Ф. Сирено. — К. : [б. и.], 1980. — С. 34.

11. Разумович Н. М. Источники и форма права [Текст] / Н. М. Разумович // Советское государство и право [Текст]. — 1988. — № 3. — С. 20—26.

V. Volosko

DEMOCRATIC PRINCIPLES OF INTERNAL AFFAIRS BODIES ACTIVITY

Principles of cooperation and coordination activity of internal affairs bodies in the democratic and legal state are considered.

Key words: democratic state, principle of administration, principle of activity, legal principles, social principles, special principles, legal regulation.