

УДК 342.95

С. Л. КУРИЛО,

здобувач

Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ З ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПРАВОПОРЯДКУ

Визначено поняття «принципи взаємодії» у сфері забезпечення громадської безпеки та правопорядку, окреслено систему таких принципів, удосконалено інші практичні питання з цього напрямку.

Формування громадянського суспільства, розбудова України як правової, демократичної, соціальної держави пов'язані з проведенням масштабної правової реформи, всебічним зміцненням законності, захистом конституційних прав і свобод та законних інтересів людини і громадянина. Забезпечення громадської безпеки та правопорядку – один із важливих факторів розвитку демократичних засад життєдіяльності українського суспільства, утвердження принципу соціальної справедливості, гарантій прав і свобод громадян [1, с. 3]. У сучасному світі забезпечення громадської безпеки неможливе без організації взаємодії правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування. Адже не тільки на органи правопорядку, а й на органи місцевого самоврядування покладено обов'язок відображати інтереси громадян у межах відповідних територіальних громад і бути основою вироблення оптимальних суспільних рішень як щодо сутності загальних проблем, що постають перед громадою, так і щодо забезпечення громадської безпеки та правопорядку. Проте суспільно значущий результат взаємодії правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування ймовірний за умови, якщо буде забезпечено виконання ними завдань щодо дотримання правопорядку на загальних засадах, відповідно до закріплених принципів взаємодії.

Загальні принципи та організація державного управління у сфері забезпечення громадської безпеки та правопорядку на місцях у різних аспектах розглядалися у працях М. Баймуратова, П. Білика, І. Грицяка, В. Кампо, В. Корнієнка, В. Кравченка, Н. Нижник, М. Орзіх. Теоретичні питання принципів взаємодії правоохоронних органів держави з іншими суб'єктами забезпечення правопорядку досить широко висвітлені такими вченими, як І. Арістова, О. Бандурка, В. Білоус, І. Бородін, І. Голосніченко, В. Грохольський, В. Гуславський, В. Єрмаков, Р. Ка-

люжний, Т. Котарбинський, О. Музичук, О. Сиянська, Г. Туманів тощо. Проте, незважаючи на досить велику кількість тлумачень терміна «принципи взаємодії», відсутня однозначна його характеристика, зокрема й у сфері забезпечення громадської безпеки та правопорядку.

Мета статті – сформулювати поняття «принципи взаємодії» у сфері забезпечення громадської безпеки та правопорядку, окреслити систему таких принципів. Щоб досягти поставленої мети, необхідно проаналізувати наукові дослідження з означеного питання, схарактеризувати існуючу нормативну базу, визначити шляхи вдосконалення взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та правопорядку.

Взаємодія – це філософська категорія, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого, та тісно пов'язана з поняттям «взаємозв'язок» і розглядається як одна з форм останнього. Сутність взаємодії полягає у зворотному впливі предмета чи явища на інший предмет, а всі інші філософські категорії (причина, дія, необхідність, суперечність тощо) є конкретними видами взаємозв'язку [2, с. 170]. Термін «взаємодія» розкривається у філософському словнику як категорія, що відображає особливий тип відносин між об'єктами, за яких кожен з об'єктів діє (впливає) на інші, викликаючи в них зміни, й водночас сам зазнає дії (впливу) з боку інших об'єктів, що, у свою чергу, зумовлює зміну його стану [3, с. 77]. Це процес безпосереднього або опосередкованого впливу об'єктів (суб'єктів) один на одного, що породжує їх взаємозумовленість і зв'язок [4, с. 278]. Принцип (від лат. *principium* – першооснова, джерело) у загальному розумінні – це першоджерело, керівна ідея, основне правило поведінки,

діяльності [5, с. 10]. За визначенням Г. Яковлева, принцип організації – це «поняття, що відображає закономірність, якій підкорюється людська діяльність у галузі управління, адекватне вираження сукупного досвіду такої діяльності у її сутнісних моментах» [6, с. 20].

Аналізуючи принципи взаємодії персоналу органів внутрішніх справ із населенням, О. Сиявська підкреслює, що принципи – це основні положення, які «відображають найбільш суттєві, головні сторони і прояви взаємодії, відносини і зв'язки, що встановилися в ній; основні прояви суб'єктів взаємодії, засновані на використанні знань та практичного досвіду взаємовідносин органів правопорядку і громадськості. Принципи формулюються в результаті пізнання природи та механізму взаємодії, вони відображають зміст і взаємозв'язки основних компонентів взаємодії як системи» [7]. О. Сиявська, як і більшість науковців, поділяє принципи взаємодії на дві великі групи: загальні та спеціальні. До загальних принципів взаємодії органів внутрішніх справ та населення вона відносить: принцип добровільності, принцип дотримання прав людини і громадянина, принцип гуманізму, принцип справедливості, принцип науковості, принцип комплексності, принцип правової упорядкованості, принцип законності, принцип рівноправності, принцип гласності, принцип плановості. Групу спеціальних, або організаційно-технічних, принципів О. Сиявська поділяє на дві підгрупи: принципи побудови системи взаємодії і принципи здійснення процесу взаємодії. До принципів побудови системи взаємодії віднесено: принцип спільності інтересів, принцип функціональності, принцип нормованості, принцип спеціалізованості; до принципів здійснення процесу взаємодії (друга підгрупа організаційно-технічних принципів) – принцип безперервності, принцип скоординованості дій, принцип маневреності (або оперативності і гнучкості), принцип відповідальності за виконання зобов'язань при взаємодії, принцип заохочення.

А. Кучук, аналізуючи загальні принципи правоохоронної діяльності, визначає, що «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 значущістю та стабільністю» [8, с. 90]. Автор цілком справедливо відзначає, що принципи, на яких ґрунтується

правоохоронна діяльність, становлять цілісну систему, до якої потрібно віднести, по-перше, загальносоціальні принципи, що визначаються рівнем розвитку суспільства, до яких, на думку науковця, належать принципи гуманізму, демократизму, соціальної справедливості, рівності всіх перед законом; по-друге, спеціальні принципи – своєрідну систему координат, у межах якої розвивається правоохоронна діяльність. Останню 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. Більш детально А. Кучук аналізує спеціальні принципи правоохоронної діяльності відносить і до них: принцип верховенства права; принцип законності; принцип гласності; принцип взаємодії з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням; принцип гуманізму і поваги до особистості; універсальності; нормативності принципів; формальну визначеність, обов'язковість, комплексність (системність), рівнозначність, об'єктивність, стабільність; принцип законслухняності громадян; принцип науковості; принцип правової упорядкованості, принцип плановості [8, с. 94–100].

Під час аналізу взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії корупції Д. Заброта зазначає, що під принципами взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією необхідно розуміти систему установок, керівних начал, відправних положень, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку правоохоронних відносин у сфері боротьби з корупцією на сучасному етапі існування суспільства і визначають сутність взаємовідносин між суб'єктами, які взаємодіють з метою виконання покладених на них загальних та індивідуальних завдань [9, с. 74–75]. До основних принципів взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією вчений відносить принципи законності, науковості, економічної доцільності, безперервності, плановості, гласності, системності, комплексності, спільності інтересів, «головної ланки», маневреності, паритетності (рівності), спеціалізованості (оптимального використання можливостей суб'єктів, що взаємодіють), пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії, посилення управляючих параметрів системи, комплексного використання сил та засобів взаємодіючих сторін тощо [9, с. 75].

В основі удосконалення взаємодії суб'єктів системи МВС України, на думку В. Ковальської,

повинні бути покладені принципи надійності системи управління; раціональної мінімізації обсягу функцій – максимальної економічності; простоти і гнучкості оргструктур; пріоритетної орієнтації оперативно-службової діяльності кожної служби і підрозділу незалежно від їх функціональної спеціалізації; взаємодії з іншими суб'єктами правоохоронної діяльності; плановості; поступовості і гласності здійснення усіх функцій; наукової обґрунтованості прийнятих рішень [10, с. 174].

Принципи взаємодії знайшли своє закріплення не лише в науковій літературі, а й у нормативно-правових актах. Перш за все, згідно з п. 6 ст. 119 Конституції України та ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» забезпечення взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування є одним з основних завдань. Відповідно до ст. 4. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», принцип поєднання державних і місцевих інтересів повинен реалізовуватися саме внаслідок взаємодії цих суб'єктів. Принцип взаємодії закріплено і в нормативних актах, що регламентують статус суб'єктів правоохоронної системи, зокрема, в законах України «Про державну прикордонну службу України», «Про розвідувальні органи України», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про внутрішні війська МВС України», «Про Службу безпеки України» тощо, а також в указах Президента України «Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів», «Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку» тощо. Метою вказаних нормативно-правових актів є підвищення ефективності взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів щодо забезпечення додержання конституційних прав і свобод громадян, їх особистої безпеки, протидії найбільш небезпечним посяганням на особу та її власність, а також підвищення ефективності роботи із запобігання зникненню людей, з їх розшуку, встановлення місцезнаходження, а також особи тих, кого було знайдено мертвими, стосовно кого є ознаки вчинення злочину, приділивши особливу увагу перевірці інформації про безвісне зникнення дітей, громадян похилого віку, а також осіб, які могли стати жертвами торгівлі людьми, інформування членів сімей, родичів про заходи, що вживаються з метою розшуку людей, які зникли.

Дослідження думок науковців та чинних нормативно-правових актів щодо принципів взаємодії дозволяє зробити такі **висновки**: а) принципи взаємодії є похідними від загальних принципів правоохоронної діяльності; б) ці принципи відповідають загальним принципам державного управління; в) такі принципи є нормативно визначеними та відповідають загальним принципам нормативно-правового забезпечення; г) їх різноманітність та значущість для практичної діяльності потребує застосування комплексного підходу для їх дослідження та використання; д) сукупність зазначених принципів являє собою певну систему, де кожний принцип посідає власне місце, що відповідає його функціональному призначенню і значенню для характеристики процесів взаємодії у сфері боротьби з корупцією.

Огляд думок науковців щодо взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та правопорядку дозволяє стверджувати, що більшість учених, досліджуючи принципи взаємодії, говорять про активну діяльність суб'єктів взаємодії, не приділяючи при цьому уваги питанню обмежень, хоча принципи взаємодії суб'єктів забезпечення громадської безпеки та правопорядку є водночас обмеженнями діяльності цих суб'єктів. Відповідно до загальних та спеціальних принципів взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади можна виділити внутрішньо-системні обмеження та обмеження, що виникають у середовищі системи публічного управління. Внутрішніми обмеженнями управлінської системи є такі: сприйняття середовища або участь у спільній інтерпретації ситуації, що може посилити або послабити здатність розпізнавати потреби, цілі та засоби їх досягнення; структурованість проблем або низки потреб суспільства; міжособистісний конфлікт управлінців та політиків, громадян щодо винесення проблеми на порядок денний; встановлення нечітких цілей через намагання одночасного задоволення великої кількості цілей, причому деякі з них суперечать одна одній; інерційність управлінського процесу, що пов'язується з втратою гнучкості, чутливості реагування управлінської системи на зміни середовища. Постійні зміни, їх взаємозалежність та «збурення» середовища, тенденції його розвитку вимагають від системи динамічного планування з метою проведення постійної самоперевірки оптимальності системи. Іншим обмеженням середовища є зворотний зв'язок із запізненням, що зазвичай пов'язується з неправильною інтерпретацією ситуації або інформації про неї.

Особливо важливими і складними для управлінської системи є подолання зовнішніх обмежень. Внутрішні обмеження більшою мірою пов'язані з циркуляцією системної інформації, яка зростає з кожним колом, рівнем тощо. Через це обмеження середовища відходять на другий план і стають видимими лише тоді, коли досягають критичної точки незворотності процесів. Це ускладнює процес прийняття своєчасних управлінських рішень, призводить до збільшення витрат і незворотних негативних наслідків, які подолати на місцевому рівні стає тим важче, чим масштабніше виглядає проблема на державному рівні [11, с. 7].

Таким чином, принципами взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та правопорядку є сукупність науково обґрунтованих та нормативно закріплених основних

засад діяльності суб'єктів у сфері забезпечення громадської безпеки та правопорядку.

Отже, розглянуті вище проблеми свідчать не лише про необхідність дослідження принципів взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та правопорядку, а й про потребу врахування результатів цих досліджень у безпосередній діяльності відповідних органів. Зокрема, впровадження розробок науковців щодо принципів взаємодії може бути здійснено шляхом їх визначення як базових під час розроблення загальнодержавних програм у сфері забезпечення правопорядку та громадської безпеки, законодавчих та відомчих нормативно-правових актів, планування спільних заходів щодо забезпечення правопорядку, здійснення контролю та нагляду за правоохоронною діяльністю в означеній сфері тощо.

Список використаної літератури

1. Ольховський Є. Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є. Б. Ольховський. – Х., 2003. – 12 с.
2. Лещук А. Р. Теоретичні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень / А. Р. Лещук // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 3. – С. 167–174.
3. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В. І. Шинкарук. – К. : Абрис, 2002. – 992 с.
4. Шепітько В. Ю. Криміналістика : енцикл. словник (укр.-рос. і рос.-укр.) / В. Ю. Шепітько. – Х. : Право, 2001. – 278 с.
5. Большой словарь иностранных слов / под ред. С. М. Локшиной, В. Ф. Корецкого. – М. : ЮНБЕС, 1999. – 784 с.
6. Яковлев Г. С. Аппарат управления: принципы организации / С. Г. Яковлев. – М. : Юрид. лит., 1974. – 230 с.
7. Синявська О. Ю. Принципи взаємодії персоналу органів внутрішніх справ з населенням [Електронний ресурс] / О. Ю. Синявська // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – Вип. 49. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2010_49/49/7.pdf.
8. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / А. М. Кучук. – К., 2007. – 20 с.
9. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. Г. Заброда. – К., 2005. – 233 с.
10. Ковальська В. В. Нормативно-правове регулювання та механізм взаємодії правоохоронних органів держави / В. В. Ковальська // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2009. – № 841. – С. 167–172.
11. Організаційно-правові засади й механізм інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів державної влади та самоврядування України в період підготовки і здійснення реформ : наук.-метод. розробка / [авт. кол.: В. М. Дрешпак (кер.), В. Є. Романов, Т. М. Брус та ін.]. – К. : НАДУ, 2008. – 40 с.

Надійшла до редколегії 24.11.2010

КУРИЛО С. Л. ПРИНЦИПЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С ОРГАНАМИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ ПО ВОПРОСАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

Дано понятие «принципы взаимодействия» в сфере обеспечения общественной безопасности и правопорядка, очерчена система таких принципов, усовершенствованы другие практические вопросы.

KURYLO S. COOPERATION OF INTERNAL AFFAIRS AGENCIES WITH LOCAL AUTHORITIES IN THE FIELD OF PUBLIC SAFETY AND LAW AND ORDER PROVIDING

The concept «principles of co-operation» in the field of providing of public safety and law and order is determinated, outlined system of such principles, other practical questions are improved from this direction.