

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ В ОСОБІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Проблема відносин держави і громадянського суспільства безпосередньо стосується облаштованості і стабільності українського соціуму. Побудова основ громадянського суспільства на сьогодні визначається як стратегічний напрям побудови демократичної держави в Україні. Звідси стає все більш очевидною нагальна потреба в розробці системи, що визначає майбутню взаємодію правоохоронних органів і громадянського суспільства в Україні – адже саме сьогодні формуються основні соціальні умови і передумови, необхідні і достатні для того, щоб успішно вирішити це завдання. Однак розвиток взаємин правоохоронних органів і громадянського суспільства в Україні ускладнюється тим, що досі не існує чіткого переліку органів, які належать до правоохоронних, а також широко використовуване поняття взаємодії як принцип відносин у державному управлінні ще не визначено.

Однак у результаті змін суспільних потреб сформувалися умови, коли діяльність української системи державного управління стала відставати від рівня й обсягів соціально-економічних завдань. Виникла так звана «проблема зростання», з якою на певному етапі свого розвитку стикається будь-яка управлінська система. Проявами цієї проблеми є низький рівень координації і погодженості дій влади і суспільства, зниження виконавської дисципліни, недостатній рівень соціально-економічного розвитку [1, с.7–8]. У цих умовах вектори суспільного розвитку і державного управління усе більше розходяться, що породжує в системі стан нестійкості.

Відсутність системного підходу при формуванні правоохоронних органів зумовлює те, що сьогодні діюча в Україні структура цих органів вже не відповідає функціональним завданням, що стоять перед українським суспільством. Колишній підхід не забезпечує ефективного реформування, оскільки його основним принципом є локальна зміна окремих інститутів правоохоронних органів, що не змінює структури та змісту діяльності цих органів в цілому.

Саме поняття «правоохоронні органи» трактується сьогодні по-різному. Це, на нашу думку, пов'язане з тим, що за короткий період становлення державного управління в Україні не сформувався єдиний підхід до розуміння сфери їх діяльності. Існують різні погляди на це питання. Так, деякі науковці визначають, що правоохоронні органи – це органи, які уповноважені державою здійснювати контроль і нагляд за додержанням законів, охорону правопорядку та боротися з правопорушеннями. Р.Тевлін вважає необхідним розрізняти поняття правоохоронних органів 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 і 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, в яких беруть участь представники органів прокуратури, юстиції, суду та внутрішніх справ. Бандурка О.М. зазначає, що правоохоронні органи – це державні заклади і організації, які функціонують у суспільстві, основною метою діяльності яких є забезпечення законності, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями [3, с.21–23].

Критерієм виконуваних функцій є Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [4]. Стаття 1 цього закону визначає правоохоронні органи як «державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції». Однак, визначення правоохоронних органів за названим критерієм є очевидно недосконалим і не дозволяє 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 не державного) органу, який би у своїй діяльності не застосовував правові норми, тобто не виконував правозастосовні функції [5, с.23]. Відсутність чіткого юридичного визначення поняття правоохоронних органів ускладнює формування як загальних вимог до їх діяльності, так і єдиної узгодженої системи взаємодії з громадянським суспільством. Більшість законів формувалися в 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 і правоохоронних органів.

На сьогодні існує адміністративний підхід до державного управління громадянським суспільством, який є об'єктом правового регулювання (впливу), і з цих позицій не становить інтерес. У цьому криється одна з причин того, чому громадянське суспільство як соціальний феномен в Україні досліджено слабо. Однак, якщо поняття «державне управління» формулювати ширше (з позицій загальнодержавного підходу), то громадянське суспільство є основним контрагентом державного управління, який прямо або побічно впливає на його характер.

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

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 з 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 і запобігав їй» [6, с.24–25]. Відсутність сталих засад демократичного контролю над правоохоронними органами створює передумови для їх політизації, масових порушень прав і свобод громадян, корупції, все 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 всієї сфери безпеки, в т.ч. діяльності правоохоронних органів; спеціальні – правоохоронних органів безпосередньо. Оскільки сфера внутрішнього правопорядку є тією частиною суверенітету, до якої жодна держава не бажає надмірного втручання третіх сторін, 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 в рамках членства та співробітництва з ООН, ОБСЄ, Радою Європи, НАТО та ЄС.

Звідси 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]. Ми вважаємо, що в контексті взаємодії правоохоронних органів і громадянського суспільства механізм зворотних зв'язків – це, насамперед, механізм постановки суспільних проблем перед владою, і тільки потім – оцінки її діяльності. Оскільки в разі постановки суспільної проблеми у влади виникає можливість спільного з громадянським суспільством її розв'язання, консолідуючи тим самим суспільство і підвищуючи ефективність державного управління.

У демократичній державі влада функціонує на всіх 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 і забезпечувати інтеграцію громадянського суспільства.

Водночас сьогодні в українському соціумі не існує сталих правил або 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.

Слід враховувати, що широке залучення громадськості можливе лише за умови політичної структурованості суспільства та активної діяльності різноманітних організацій громадянського суспільства. Адже саме переважно через незалежні (від влади в тому числі) самоврядні осередки грома-

дяньського суспільства (у розмаїтті їх форм) відбувається взаємодія влади з громадськістю.

З цього приводу слід зауважити, що принциповою умовою налагодження діалогу є забезпеченість відкритості та прозорості діяльності. Прозорість та відкритість є демократичними принципами. Вони автентичні з погляду забезпечення доступу громадськості до влади в цілому, участі громадськості в державному управлінні, забезпеченні влади народом. Не випадково відкритість як загальна концепція організації влади та принцип прийняття державних рішень стає конституційною вимогою як умова реалізації прав громадян.

Принцип прозорості передбачає гласність діяльності правоохоронних органів, постійне та достатнє інформування про стан правопорядку в країні суб'єктів демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами, насамперед, громадськості – через ЗМІ та інші структури громадянського суспільства (громадські організації, політичні партії, окремих громадян).

Принцип відкритості слід розглядати в широкому та вузькому розумінні. У вузькому розумінні відкритість означає не тільки наявність інформації, а й принципову можливість доступу до неї. Вона можлива лише за умов свободи слова, свободи критики. В широкому розумінні відкритість передбачає здатність почути, вислухати іншу точку зору і критично оцінити свої позиції. Тому можна стверджувати, що прозорість та відкритість є основними принципами взаємодії правоохоронних органів і громадянського суспільства.

Зазначимо, що вплив на суспільство може здійснюватися тільки в умовах дотримання прав і 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, в свою чергу, впливає на розвиток громадянського суспільства. Така взаємозалежність відображена в Конституції України, однак необхідно визнати, що існуючі відношення «держава – громадянське суспільство» – це нормативно-правова схема, не наповнена реальним змістом.

Таким чином, тільки з формуванням державного управління як суспільного інституту, що спостерігається зараз в Україні, набуває актуальності дослідження взаємодії правоохоронних органів і громадянського суспільства. Так, взаємодія є комплексною: вона стосується і структури, і функцій, і механізмів діяльності правоохоронних органів, і не може бути зведена до відносин яких-небудь окремих елементів сторін, що взаємодіють. Це стає можливим тільки в разі розгляду системи правоохоронних органів в Україні як динамічної, що реагує на зміни соціально-економічної ситуації. Розробка такої системи правоохоронних органів та їх законодавче визначення та закріплення дасть змогу вчасно реагувати на зміни суспільної ситуації, та зможе забезпечити стабільний довгостроковий розвиток українського соціуму.

Список літератури: Шпигаева Т. Спад темпов роста экономики как результат замедления реформ // Финансовые риски. 2003. №1(32). 2. Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у вузькому та широкому розумінні // Радянське право. 1985. №7. 3. Судебные и правоохранительные органы Украины: [Учебник для ВУЗОВ МВД Украины / Подгот.:А.М.Бандурка и др.]; Под ред. А.М.Бандурки. Х., 1999. 4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. №64. 5. Мельник М., Хавронюк М. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність. К., 2002. 6. Мацюк А. Громадянське суспільство – соціальна основа держави, владні демократії // Укр. право. 1995. № 1(2). 7. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. К., 2002. 8. Сушинський І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Автореф. дис. ... д-ра держ. управ. К., 2003.

Надійшла до редколегії 11.04.05

І.Д. Казанчук

РОЛЬ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ

За сучасних умов належне функціонування органів внутрішніх справ, посилення співпраці з громадськістю та встановлення правопорядку в країні неможливі без тісної взаємодії з засобами масової інформації. За ст.3 Закону України «Про міліцію» її діяльність є гласною. Міліція інформує засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення [1]. У свою чергу, мас-медіа надають таку інформацію населенню. І від того, наскільки постійним і насиченим є зв'язок між цими суб'єктами, наскільки надана інформація достовірна, відповідає вимогам своєчасності обговорення проблеми, залежить бажання громадян підтримувати і допомагати органам внутрішніх справ у їх діяльності.

У науці існує бачення масової інформації як органічних контрагентів, оскільки вони, з одного боку, висловлюють, з іншого – найефективніше формують і розвивають громадську думку в потрібному напрямку [2, с.7]. Про це свідчать результати опитувань експертної думки, які вказують на те, що в Україні для 65% громадян саме мас-медіа є найбільш сталим джерелом інформації про діяльність органів внутрішніх справ. Характерно, що чим старша вікова група респондентів, тим вагомішим стає в ній домінування цього джерела [3]. Інакше, засоби масової інформації не тільки інформують широку громадськість про роботу правоохоронних органів, але й виступають вагомою умовою реалізації демократичних засад існування громадської думки в державі і її активного формування.

Якщо проаналізувати спеціальну літературу, наукові дослідження радянських часів, то виявляється, що в ті часи вагомими і найбільш ефективними засобами впливу на громадську думку вважалися лекційна пропаганда і агітація [4, с.7–20], ідейно-виховна і політико-ідеологічна робота [5, с.29], яким і віддавалася перевага. Засоби масової інформації, виконуючи в основному функцію пропаганди [4, с.31], взагалі сприймалися як партійний