

УДК 354.31:351.74

Авакян Тігран Ашотович –
кандидат політичних наук,
здобувач Національної академії
внутрішніх справ

НАРИСИ ТА ДИСКУСІЇ ЩОДО РОЗУМІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Сформульовано загальну конструкцію доктринального бачення державної політики у сфері внутрішніх справ. Виокремлено зовнішній та внутрішній аспекти її реалізації різними соціальними суб'єктами, зокрема правоохоронними органами.

Ключові слова: політика; державна політика; правоохоронні органи; метод діяльності.

Сформулирована общая конструкция доктринального видения государственной политики в сфере внутренних дел. Выделены внешний и внутренний аспекты ее реализации различными социальными субъектами, в частности, правоохранительными органами.

Ключевые слова: политика; государственная политика; правоохранительные органы; метод деятельности.

In the article examines the objective and subjective factors that contribute to the implementation of state policy in Ukraine. Special attention is focused on the European integration processes on the implementation of a new standards of state policy in the sphere of internal affairs. Also focuses on the need to introduce new approaches to the formation of the professional level of future police officers.

Due the scientific study the question about the doctrinal understanding of the term politics, public policy and authority raises up, because they are an interactive elements to each other. Also the definition of public policy is given and focused on the fact that its implementation depends on a combination of various means and methods.

According on the analysis of general theoretical positions on public policy, the author presents the scientific view regarding about the details of the implementation of the state policy in the sphere of internal affairs. In particular, this legal phenomenon is considered from the position of subject content and methodological basis that conducive to the achieving aims.

An author proves the scientific view that due to the totality of action's methods can be reveal the function, structure, organizational background, regulatory base and prospects of development of public policy. However, they are not completely identical to the state policy in the field of internal affairs, because the latter is only a part of major. It should be noted that in the various national legislation systems in the issue of social relations volume that enter to the scope of internal affairs regulation are different, that making it difficult to understanding of the theoretical and methodological nature of this phenomenon.

Separately, the author explores the structural elements of the state policy of the internal affairs of Ukraine. So, in the article noted that the main regulatory background in the consideration of this issue is the project of the law of Ukraine "On organs of internal affairs", in which is given the definition of "internal affairs", outlined their main objectives - the protection of the rights and freedoms of humans and citizen. It is indicated that the main subject of implementation of state policy the field of internal affairs is the Ministry of Internal Affairs of Ukraine with the relevant terms of reference. In this case, in the draft law also is focused special attention on such subjects as militia (police) and the National Guard because they embody the state policy in such forms as: protection, security, counteraction and prevention. Particular attention is paid to the fact that the subjects of state policy can only be represented by the executive authorities and military units.

Separately noted that the implementation of referred state policy of internal affairs is impossible without such features as principles which are: supremacy of law, legality, ensuring the observance of rights and freedoms of human and citizen, transparency, responsibility.

According to the results of such scientific research in the end of the article were made an appropriate conclusions.

Keywords: policy; public policy; law enforcement authorities; method of activity.

Актуальність питань, пов'язаних із реалізацією державної політики у сфері внутрішніх справ обумовлюється декількома факторами, що мають об'єктивне та суб'єктивне походження. Зокрема, одним із вагомих факторів є здійснення реформаторських перетворень у системі органів внутрішніх справ з метою досягнення нових якісних показників прозорості та відповідальності органів державної влади у відносинах із представниками суспільства. Іншим фактором є обрання Україною стратегічного курсу на європейську інтеграцію, що вимагає реалізації радикальних заходів у напрямку наближення до стандартів політичного та економічного життя в середині країни, подолання кризових явищ, реальне зниження рівня корупції тощо. У зв'язку з цим все гостріше звучать питання удосконалення сфери внутрішніх справ, здійснення ефективної державної політики, посилення гарантій у системі правового регулювання.

Водночас, розширення Європейського Союзу за рахунок країн Центральної та Східної Європи висунули перед національними урядами завдання реформування поліції (міліції) в професійний деполітизований і ефективний інститут, заснований на принципах верховенства права, ринкової економіки і толерантності. Як результат, перелік завдань для органів внутрішніх справ цих країн було розширено цілим рядом дуже важливих та актуальних завдань, серед яких: · встановлення ефективного громадського контролю; демократична та ефективна система підзвітності суспільству; партнерські відносини із населенням в рамках моделі «community policing»; професіоналізм персоналу, скорочення його чисельності, вироблення професійної етики; підвищення рівня диверсифікованості персоналу для кращого відображення етнічної та гендерної структури населення [3].

У зв'язку з цим, метою статті визначено характеристику існуючих методологічних підходів до розуміння державної політики у сфері внутрішніх справ.

Для досягнення мети у статті вирішуються такі завдання: висвітлити зміст категорій «політика», «державна політика», на

підставі чого здійснити доктринальне тлумачення поняття державної політики у сфері внутрішніх з справ, обґрунтувати доцільність використання методу діяльності та запропонувати відповідне авторське визначення.

Найбільш ефективними методами вирішення пізнавальних завдань визначено метод герменевтики, використання якого сприятиме пізнанню істинного змісту доктринальних та нормативних текстів, метод порівняння для співставлення широкого та вузького розуміння зазначених вище категорій, метод діяльності та спеціально-юридичний, застосування яких дозволить сконструювати авторське визначення поняття державної політики у сфері внутрішніх справ.

Аналізуючи державну політику у сфері внутрішніх справ хотілося б, насамперед, зазначити, що політика в політологічній та юридичній науці сьогодення визначається як система цілей та відповідних засобів їх досягнення тієї чи іншої держави у сфері внутрішнього і зовнішнього життя [5, с. 629]. Інколи стверджують, що політика – це діяльність суспільних класів, партій і угруповань, спрямована на захоплення, збереження і використання влади (державної) в своїх класових інтересах; методи і засоби, за допомогою яких ці завдання і цілі досягаються [6, с. 581–582].

Або ж, що політика (politics) – це сфера діяльності уряду, пов'язана із використанням державної влади [1, с. 207]. Виходячи з цього можна стверджувати що «чистої політики», не пов'язаної з іншими сферами життєдіяльності людей не буває. Політика охоплює економіку, власне політику, право, соціальну, ідеологічну та інші сфери. Політика здійснюється з приводу і для досягнення влади. Влада – це авторитетна сила, вольове відношення між людьми, у якому ті, що мають владу визначають, використовуючи різні засоби і методи, програму поведінки підвладних осіб [4, с. 41–42]. Іншими словами, це реальна можливість здійснення своєї волі у соціальному житті суспільства, нав'язування її іншим людям, використовуючи при цьому різні засоби і методи, включаючи і примус.

Виходячи із викладеного, можна стверджувати, що державна політика – відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади з метою визначення програми поведінки підвладних осіб, яка

здійснюється шляхом використання різних засобів і методів для досягнення певних суспільно значущих цілей. Безперечною є теза про те, що державна політика реалізується, за допомогою різних засобів, форм, методів і процедур, але одне із важливих місць серед названих елементів посідає законодавство країни.

Зазначені положення надають можливість сформулювати загальну конструкцію доктринального бачення державної політики у сфері внутрішніх справ. При цьому потрібно розрізняти: по-перше, державну політику, що здійснюється органами внутрішніх справ по відношенню до інших соціальних суб'єктів, так званий зовнішній аспект державної політики у сфері внутрішніх справ і, по-друге, державну політику, що здійснюється іншими соціальними суб'єктами по відношенню до органів внутрішніх справ, так званий внутрішній аспект державної політики у сфері внутрішніх справ.

Одним із провідних методів, що дозволяє розкрити послідовно зміст поняття зазначеного вище терміну, є метод діяльності, завдяки якому уявляється можливим охарактеризувати державну політику не як застигле, догматичне явище або набір лише законодавчо сформульованих положень, а як певний живий організм, що функціонує, змінюється, приводиться в дію завдяки людській діяльності, результати якої характеризують державну політику з позицій її соціальної значущості для суспільства.

Завдяки застосуванню методу діяльності та у контексті досліджуваних завдань стало можливим пов'язати цілий ряд явищ із метою та конкретними завданнями людської діяльності, обґрунтувати за допомогою мети обрані форми та засоби діяльності. Людська діяльність у всіх її багатогранних формах прояву виступає, таким чином, пояснюючим фактором для багатьох соціально-економічних, політичних та правових процесів, що відбуваються у сфері внутрішніх справ.

Разом з методом діяльності успішно можуть бути використані й інші пізнавальні засоби, що дозволяють розширити наші знання у напрямку розуміння функцій державної політики, її структури, організаційної основи, нормативної бази, перспектив змістовного удосконалення тощо. Отже, такі методи як аналізу, синтезу, структурно-функціональний, прогностичний, герменевтичний також можуть стати при нагоді ефективними

засобами пізнання, залежно від специфіки пізнавальних завдань та інтересів. Акцентування уваги на тому чи іншому методі при формуванні загального теоретичного поняття державної політики у сфері внутрішніх справ призведе до різних результатів у розумінні сутності явища. В одному випадку – це може бути сукупність ідей, положень, висновків, настанов, сукупність програм, які треба реалізовувати, а в іншому під зазначеним явищем можна буде розуміти діяльність органів влади, спрямовану на реалізацію функцій державних інституцій тощо.

Виходячи із зазначеного, пропонується виходити із загального поняття державної політики взагалі, яке у теоретичному правознавстві значною мірою відпрацьовано, а також із того, що звертаючись до сфери внутрішніх справ, визначаючи її межі, специфіку її правового регулювання, структурні рівні, галузі державного впливу тощо, ми таким чином здійснюємо специфікацію цього поняття, розширюючи його змістовність лише в даному напрямі. Отже, державна політика у сфері внутрішніх справ – це лише частина державної політики взагалі, виокремлення якої здійснюється за критерієм сфери суспільного життя або сфери здійснення державної влади, що є більш правильним.

У національних системах законодавства сучасних країн немає єдиного підходу до розуміння обсягів тих відносин, що можуть бути віднесені до сфери внутрішніх справ. Внутрішні справи як певна сфера державно-владної компетенції відрізняються за своїм обсягом у залежності від історичних, культурних факторів, традицій, що склалися у розумінні соціальної ролі державної влади. Це у свою чергу впливає на розуміння змісту, обсягів та спрямованості державної політики взагалі та політики у сфері внутрішніх справ, зокрема, але не на стільки, щоб відхилитися від розуміння її сутності.

Характеризуючи поняття державної політики у сфері внутрішніх справ, необхідно врахувати, що це явище є похідним від загального, а значить відтворює у собі його основні властивості, про які говорилося вище – цілеспрямованість, стабільність, організованість, визначеність. Крім того, у його характеристиці необхідно також дотримуватися позиції широкого або вузького розуміння, що у подальшому суттєво впливає, як на

вибір методології пізнання, так і на розуміння обсягів зазначеного поняття, визначення його структури.

Для сучасного розуміння та аналізу державної політики у сфері внутрішніх справ доцільно скористатися проектом закону України «Про органи внутрішніх справ», в якому окреслюється межі повноважень МВС України. Зокрема, у законопроекті зазначено, що внутрішні справи – це суспільні відносини, пов'язані із захистом прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, боротьбою із злочинністю, охороною громадського порядку, забезпеченням громадської безпеки та безпеки дорожнього руху, а також у сферах захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, цивільного захисту та міграції (імміграції та еміграції) [2].

Зазначений перелік є вичерпним та розширеному тлумаченню не підлягає, враховуюче те, що органам державної влади дозволено лише те, що конкретно зазначено в законі. Проте визначений вище перелік суспільних відносин є доволі об'ємним, враховуючи те, що захист прав і свобод людини не можна наперед окреслити певною сферою, визначити конкретні межі, тому що свобода характеризується невизначеністю меж її реалізації. Ознакою свободи є те, що людина сама собі обирає напрям її реалізації, міру, зобов'язану сторону та засоби реалізації. Отже відносини, які пов'язуються із захистом прав та свобод людини і громадянина, пронизують різні сфери суспільного життя – економіку, політику, бізнес, освіту, відпочинок, транспорт, природні ресурси тощо. Всі вони підпадають під категорію відносин, що складають поняття внутрішніх справ, а значить є тією соціальною сферою, в якій реалізується особливий вид державної політики.

Привертає увагу також термінологічне наповнення нормативного тексту, а особливо відхід від правоохоронної термінології, хоча з частковим її застосуванням. Так, наприклад, Міністерство внутрішніх справ України представлено як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та контроль за реалізацією державної політики у сфері внутрішніх справ. Основними формами

здійснення державної політики визначено форми захисту, охорони, протидії та профілактики.

Вряд чи можна із науковою точністю поєднати визначені вище терміни та побудувати цілісний термінологічний ряд, враховуючи особливості їх співвідношення. Проте увагу привертає той факт, що законодавець тричі в межах однієї статті використовує категорію захисту і лише один раз категорію охорони.

Так, визначається у законопроекті, національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи органів внутрішніх справ, завдання та функції якого визначені законом [2]. Отже, правоохоронна тематика не покидає сферу внутрішніх справ, а переходить від міліції (поліції) до національної гвардії. І це можна пояснити, як важливістю завдань, що постають перед державним органом влади у зв'язку із необхідністю надійного забезпечення правореалізаційних процесів, так і потребою активної протидії проявам злочинної поведінки, необхідністю втручання у приватну сферу життя, застосування засобів примусу, які обмежують конституційні права та свободи.

Таким чином, характеризуючи державну політику у сфері внутрішніх справ, необхідно брати до уваги, що законними формами реалізації зазначеного виду політики є і захист, і охорона, які здійснюються лише в законодавчо визначених межах і лише спеціально уповноваженими суб'єктами. При цьому таке уповноваження передбачається здійснювати лише на законодавчому рівні і адресатом такого уповноваження може бути тільки орган державної влади.

Так, наприклад, до суб'єктів здійснення державної політики у сфері внутрішніх справ пропонується віднести декілька органів, що утворюють певну підсистему у системі органів виконавчої влади: Міністерство внутрішніх справ України; центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України; Національна гвардія України; Головний центр надання сервісних послуг [2].

При цьому органи внутрішніх справ як певна державна інституція утворюють єдину систему органів виконавчої влади та військових формувань, що забезпечують формування та

реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ. Важливою, окрім іншого, характерною ознакою зазначеного виду державної політики є сукупність основоположних принципів, на яких ґрунтується вся діяльність органів внутрішніх справ. Це вихідні начала, основоположні засади, що пронизують роботу різних організаційних ланок, підрозділів та окремих осіб. Це керівні ідеї, дотримання та реалізація яких дозволяє досягнути цілісності всієї організаційної структури та єдності у досягненні мети, реалізації завдань всієї системи органів. Такими принципами вважаються принципи верховенства права, законності, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, прозорості, відповідальності тощо, кожний з яких потребує окремою інтерпретації та змістовного наповнення, що не є метою цієї статті.

Отже, резюмуючи зазначене вище, необхідно погодитись із тим, що всебічна, комплексна характеристика державної політики у сфері внутрішніх справ має здійснюватися з використанням різних методів або методологічних підходів, що спрямовує процес дослідження на виконання одразу декількох завдань у досягненні поставленої мети. Формуванню найбільш повного уявлення про зазначений вид державної політики сприятиме широкий підхід, в межах якого здійснюється характеристика, як самої сфери внутрішніх справ, суб'єктного складу, форм та методів, принципів діяльності, так і інших параметрів здійснення державної діяльності, значущих для її повноцінного науково-теоретичного осмислення. У зв'язку з цим та за результатами використання широкого підходу державну політику у сфері внутрішніх справ пропонується розуміти як певний вид або напрям державної діяльності, що здійснюється виключно уповноваженими на те суб'єктами на засадах верховенства права, законності, відповідальності, ідеалах справедливості, гуманізму з метою захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань та у спосіб, передбачений законом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Оксфордская иллюстрированная энциклопедия : [в 9 т.] : Т. 7 : Народы и культуры / пер. с англ. – М. : Инфра-М : Весь Мир, 2000. – 435 с.

2. Про органи внутрішніх справ [Електронний ресурс] : проект Закону України від 6 квіт. 2015 р. № 2561. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

3. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] : роз'яснення Міністерства внутрішніх справ України : за станом на 17 лют. 2015 р. // Міністерство внутрішніх справ України : офіц. сайт. – Режим доступу : www.zib.com.ua.

4. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. та ін. ; [за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 250 с.

5. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 4 : Н–П. – 2002. – 675 с.

6. Юридичний словник / за ред. В. М. Бабія, Ф. Г. Бурчака, В. М. Корецького, В. В. Цветкова. – 2-ге вид., переробл. та допов. – К., 1983. – 720 с.