

УДК 354.31(477)

Авакян Т. А. – кандидат політичних наук, здобувач Національної академії внутрішніх справ

СУБ'ЄКТИ Й ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розглянуто статус суб'єктів реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ, а також відповідні форми цієї діяльності.

Ключові слова: органи внутрішніх справ; державна політика; суб'єкти права; реалізація державної політики; форми реалізації державної політики; державні органи.

Рассмотрен статус субъектов реализации государственной политики в сфере внутренних дел, а также соответствующие формы этой деятельности.

Ключевые слова: органы внутренних дел; государственная политика; субъекты права; реализация государственной политики; формы реализации государственной политики; государственные органы.

Проголошений Україною стратегічний курс на європейську інтеграцію, що залежить від реального забезпечення державою належного рівня реалізації прав і свобод людини та громадянина, задекларованих у нормах національного та міжнародного права, спонукає до активізування й прискорення невинуватого уповільненого, тривалого процесу докорінного системного реформування державного апарату загалом і модернізації органів охорони правопорядку зокрема [1, с. 3].

Широкомасштабна трансформація засад правоохоронної діяльності потребує неабияких правотворчих зусиль. Поступове вдосконалення як законодавчої, так і правозастосовної складових реалізації державної політики в цій галузі пов'язане з чинниками суб'єктивного характеру.

У різні часи питання щодо державної політики у сфері внутрішніх справ досліджували відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема О. І. Вальєвський, В. А. Ребкало, М. М. Логунова, О. М. Музичук, Ю. В. Фомін, С. М. Гусаров, О. С. Проневич та ін. Щоправда питання суб'єктної складової впровадження такої політики в умовах непростой соціально-економічної та політичної ситуації в сучасній Україні на науковому рівні не вивчалися.

Саме тому в статті зроблено спробу на основі аналізу наукових доктрин і наявного фактичного матеріалу розглянути категорії

суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ.

У сучасний період демократичні перетворення в Україні у вигляді розширення підприємницької, творчої та особистої свободи, захисту права власності, зміцнення судової влади, а також протидії корупції вимагають здійснення якісної та ефективної державної політики у сфері внутрішніх справ, покликаної впорядкувати процеси правового регулювання суспільних відносин. Отже, особливо актуальним є питання про суб'єкти формування державної політики у сфері внутрішніх справ, інтерес до яких останніми роками помітно поживляється. Це викликано як зміною настроїв світової спільноти, так і оновленням ключових інститутів державної влади всередині країни.

Базове поняття суб'єкта реалізації державної політики не визначено. Поділяючи наукову позицію П. О. Давидова, ми вважаємо такими суб'єктами органи державної влади, їх посадових осіб, а також громадян та/або інститути громадянського суспільства, що, застосовуючи правові методи й передбачаючи правову сферу діяльності, публічно беруть участь у формуванні та здійсненні правової політики з метою забезпечення прав і свобод особистості, становлення правової державності [2, с. 14].

Суб'єкти реалізації державної політики зазвичай сприяють найбільш цивілізованому та результативному вирішенню практично значущих завдань суспільства, забезпечують надійність, стійкість відносин, що виникають між ними, підвищуючи тим самим цінність і роль права, його потенціал у запобіганні конфліктам, а взаємодія таких суб'єктів є передумовою вирішення організаційно-управлінських питань різного рівня складності.

Не менш вагомим за своїм теоретичним і практичним значенням є питання співвідношення суб'єктів права й суб'єктів правової політики. Як зазначає П. О. Давидов, це співвідношення виявляється в такому: суб'єкти державної політики, з одного боку, беруть участь у формуванні та здійсненні такої політики, їх діяльність спрямована на визначення стратегічних цілей, виявлення більш досконалих форм суспільних відносин, що може спричинити внесення змін до чинних норм права або створення нових правил. З іншого боку, діяльність суб'єктів права реалізується на основі права, зокрема за рахунок участі суб'єктів права в суспільних відносинах. Діяльність суб'єктів державної політики допомагає суб'єкту права реалізувати свої права, оскільки власними діями (бездіяльністю) суб'єкт права реалізує правомочності [2, с. 14].

Зазначені процеси не можуть відбуватися осторонь вищих державних органів влади та посадових осіб органів місцевого

самоврядування. Їх діяльність не повинна суперечити державним інтересам, закріпленням у Конституції України, тому особа, яка приймає рішення, відповідальна за його результат і бере на себе розв'язання всіх проблем з метою запобігання негативним наслідкам. Результати цих процесів залежать від тих, хто формує та здійснює правову політику, – від її суб'єктів.

В. В. Тертичка зазначає, що механізм упровадження державної політики ґрунтується на таких концептуальних засадах: формування легітимного суб'єкта й інституціональної ієрархії державної політики; розроблення стратегічного курсу та прийняття державних рішень; поєднання адміністративних та інших засобів реалізації управлінських рішень; забезпечення самокорекції політичного режиму й зворотного зв'язку з об'єктами державного керівництва [3, с. 20].

Державна політика у сфері внутрішніх справ, на відміну від інших галузей, має певну специфіку, оскільки коло її суб'єктів обмежене за територіальною ознакою. Така стратегія державної політики не передбачає участі міжнародних організацій і поширення міжнародних відносин. Отже, розглянемо суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ більш детально.

На думку В. В. Тертичка, під час упровадження державної політики активну участь беруть законодавчі й виконавчі інститути влади, виконуючи при цьому свої професійні обов'язки [3, с. 20]. Не менш слушною є позицію О. А. Левченкова відносно того, що механізм формування та реалізації такої політики складається з практичної діяльності суб'єктів громадянського суспільства й органів державної влади у сфері правового регулювання соціальних відносин. Підґрунтям механізму є принципи активної участі соціальних структур у процесі розроблення та практичної реалізації правової політики, суспільного контролю за діяльністю державних органів і посадових осіб у юридичній сфері [4, с. 10]. Тому, крім органів державної влади, реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ здійснюють й інші недержавні громадські організації, об'єднання громадян, інститути громадянського суспільства.

Головне місце в системі органів державної влади належить Верховній Раді України, що розробляє стратегічний курс країни. Одним із її завдань, згідно з Конституцією України (ст. 85), є визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, а також затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля [5]. Загальновідомо, що пріоритетною функцією цього органу є законотворчість, що полягає в прийнятті законів, унесенні змін до

них, їх скасування та призупиненні. У такій законотворчій формі формується державна політика у сфері внутрішніх справ України.

Іншим органом державної влади є Кабінет Міністрів України. Як зазначено в ст. 116 Конституції України, цей орган забезпечує державний суверенітет та економічну самостійність України, здійснення внутрішньої й зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України [5, ст. 116]. На нашу думку, він виконує подвійну функцію щодо державної політики, оскільки поєднує в собі як нормотворчу форму (видає постанови, розпорядження, здійснюючи пошук збалансованості рішень між органами державної влади та суспільством), так і правозастосовну форму державної політики, зокрема у сфері внутрішніх справ (шляхом реалізації прийнятих рішень та узгодження їх між іншими суб'єктами державної політики).

Розглядаючи Кабінет Міністрів України як суб'єкт реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ, слід звернути увагу на профільний центральний орган виконавчої влади – Міністерство внутрішніх справ (МВС) України. Цей орган передбачає такі шляхи реалізації головних форм запровадження державної політики: правоохоронна діяльність (попередження правопорушень, охорона та захист громадян, їх майна, навколишнього природного середовища тощо); визначення меж юридичної відповідальності за вчинене правопорушення (складання адміністративного протоколу, притягнення до кримінальної відповідальності з подальшим передаванням справи до органів прокуратури та суду).

В. В. Ковальська зазначає, що особливої актуальності питання теорії правоохоронних органів набувають у контексті глибинних структурних змін усієї системи правоохоронних органів держави. Однак нині говорити про встановлення конкретного переліку правоохоронних органів, що здійснюють реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, доволі складно. З огляду на швидкоплинність громадянсько-політичного розвитку, завдання та функції держави постійно змінюються, а отже, деякі державні органи ліквідуються, інші – створюються [6, с. 11]. Відповідно до Концепції та Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, у найближчій перспективі відбудуться суттєві зміни в структурі МВС України. Так, планується, що МВС України буде політичним органом управління низки окремих служб, до складу яких можуть входити Національна поліція, Національна гвардія, прикордонна та міграційна служби, Служба з надзвичайних ситуацій та інші (в разі їх утворення). Головною умовою побудови управлінських взаємовідносин між МВС України та службами буде фінансова й організаційно-управлінська

самостійність кожної зі служб (як окремого центрального органу виконавчої влади), отримана внаслідок реформування та розроблення власної стратегії розвитку [7].

Слід наголосити й на тому, що усі міністерства взаємодіють між собою для більш злагодженої та продуктивної реалізації пунктів державної політики у сфері внутрішніх справ. Так само всі вони взаємодіють із органами прокуратури, контрольно-ревізійними й іншими організаціями.

На нашу думку, дещо дискусійним є питання включення до переліку таких суб'єктів органів судової влади. Водночас, якщо здійснити аналіз чинного законодавства України, можна зробити висновок, що форма реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ здійснюється судами у формі фактичного прийняття заходів для досягнення цілей такої політики.

До інших суб'єктів реалізації державної політики можуть належати також органи місцевого самоврядування, функціональне призначення якого полягає в особливому способі децентралізації управлінських справ, близьких до умов життя людей, причому не значних людських мас, а здебільшого невеликих груп і конкретних громадян. Місцеве самоврядування надає населенню можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, тобто безпосередньо брати участь у формуванні та здійснювати державну політику. Отже, державна політика реалізується у двох формах: державній (оскільки відповідні органи є публічною владою) та громадській (що полягає в участі громадян у здійсненні місцевого управління).

Поступово переходячи від загального до конкретного, тобто від органів державної влади до суб'єктів приватного права, що здійснюють реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ у тій чи іншій формі, доцільно звернути увагу на громадські об'єднання, політичні організації та рухи. На думку П. П. Шляхтуна, громадсько-політичні організації та рухи – це добровільні об'єднання громадян, які виникають згідно з видами діяльності, соціальної активності й самодіяльності для задоволення та захисту їх багатограних інтересів і запитів, діють відповідно до завдань і цілей, закріплених у їх статутах. Вони є своєрідною з'єднувальною ланкою між функціонуванням державних органів і відповідними діями населення країни. Громадські організації та рухи привертають увагу широких мас населення до гострих проблем, пропонують способи вирішення проблем, вимагають від владних структур їх вирішення [8].

До іншої категорії суб'єктів приватного права, що реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ, належать недержавні юридичні організації. Підтримуючи наукову позицію П. О. Давидова,

зазначимо, що діяльність цих суб'єктів державної політики відображає соціально-економічну та суспільно-політичну ситуацію в країні, сприяє зміцненню демократичних інститутів публічної влади [2, с. 22].

Серед недержавних юридичних організацій в Україні слід назвати адвокатури або адвокатів і недержавних нотаріусів. Їх діяльність регламентують Конституція України, закони України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про нотаріат», а також низка відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів. Якщо узагальнити зазначену джерельну базу, то можна стверджувати, що ці суб'єкти беруть участь у безпосередній реалізації громадянами та іншими суб'єктами своїх прав. Однак їх взаємвідносини мають суто правозастосовний характер і можуть бути побудовані з урахуванням уже сформованого курсу державної політики. Варто також наголосити й на правоохоронній функції, яку забезпечують ці суб'єкти; законність і правомірність юридичних дій учасників цивільних відносин за рахунок їх самих, без будь-яких витрат із боку держави.

Окремим суб'єктом у системі реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ є громадяни. У «Великому енциклопедичному юридичному словнику» зазначено, що громадянин – людина, яка має стійкий правовий зв'язок із конкретно державою, що виявляється у взаємних правах та обов'язках [9, с. 35]. Як учасник певного соціуму громадянин має певні права й обов'язки щодо цього соціуму та підпорядковується певним (прийнятим у громаді) нормам і законам. Таким чином, цей суб'єкт реалізовує державну політику у сфері внутрішніх справ шляхом утілення в життя головних прав та обов'язків, передбачених у чинному законодавстві (наприклад, обов'язок щодо голосування, право на референдум, звернення до органів державної влади тощо).

Отже, головною особливістю, що поєднує зазначених недержавних суб'єктів, є те, що вони реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ у правозастосовній формі, тобто фактичного здійснення своїх прав. Підбиваючи підсумки здійсненого аналізу, можна стверджувати, що система суб'єктів, які здійснюють реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, є досить розгалуженою. До неї можна включити як органи державної влади в особі Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та відповідних міністерств, органи місцевого самоврядування, так і суб'єктів приватного спектра спрямування, серед яких: громадські та політичні організації, рухи, недержавні юридичні особи й громадяни. Саме залежно від їх правового статусу та законодавчого підґрунтя державна політика у сфері внутрішніх справ може бути реалізована в різних формах, наприклад законодавчій, правозастосовній, правоохоронній,

здійснення правосуддя та визначення меж юридичної відповідальності за вчинене правопорушення, референдумі, мітингах, виборах тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Фомін Ю. В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. В. Фомін. – Запоріжжя, 2012. – 18 с.
2. Давыдов П. А. Субъекты правовой политики в Российской Федерации: общетеоретический аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Давыдов Петр Алексеевич. – Саратов, 2011. – 184 с.
3. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / В. В. Тертичка. – К., 2004. – 36 с.
4. Левченкова Е. А. Правовая политика государства и ее приоритеты в сфере правоохранительной деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Левченкова Елена Анатольевна. – СПб., 2004. – 234 с.
5. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-p/page2?text=%C2%E5%F0%F5%EE%E2%ED%E0+%F0%E0%E4%E0>.
6. Ковальська В. В. Організаційно-правові засади застосування кількісних методів в управлінні органів внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Ковальська. – Х., 2003. – 20 с.
7. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] : роз'яснення МВС України : за станом на 17 лют. 2015 р. / Офіційний сайт МВС України. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>.
8. Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки) [Електронний ресурс] : підруч. / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2002. – 576 с. – Режим доступу : http://the-aw.at.ua/publ/politologija/politichni_partiji/gromadsko_politichni_organizaciji_ta_rukhi/10-1-0-67.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемчушенка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.