

УДК 343. 37: 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.52>

О. Є. Щоткевич

аспірант кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

Метою статті є дослідження принципів регулювання суспільних відносин, що виникають у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськістю і виявляються у фактичній реалізації правових приписів, прав та свобод громадян. Стаття присвячена дослідженню принципів регулювання суспільних відносин, що виникають у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськістю і виявляються у фактичній реалізації правових приписів, прав та свобод громадян. Зазначено, що представлений у Законі України «Про охоронну діяльність» підхід потребує внесення змін, оскільки обмежує суспільне значення охоронної діяльності, відокремлюючи її від правоохоронної діяльності як непов'язаний з останньою елемент, та ставить під сумнів відповідність її принципам права. Доведено, що, маючи фундаментальний характер, принципи права відіграють організуючу роль у взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників взаємодії і не суперечать спеціальним принципам їх діяльності. Принципи взаємодії не існують автономно. Вони за своїм характером є детермінантами, що формують напрям та особливості спільної діяльності її учасників. Представлено низка позицій науковців щодо визначення змісту принципів права, що регулюють суспільні відносини у сфері взаємодії уповноважених суб'єктів. Існування великої кількості різноманітних дефініцій принципів права у національній юридичній літературі обґрунтовано тим, що принцип права за своєю природою є неоднорідним та неоднозначним явищем, досліджувати який можна та необхідно з різних боків. Визначено, що принцип прозорості означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість як учасники взаємодії забезпечують постійне інформування один одного про свою діяльність з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням в межах, необхідних для виконання завдань за напрямом, оприлюднюють інформацію за офіційною згодою усіх уповноважених суб'єктів у випадках та в порядку, визначених законом, беруть участь у підготовці та обговоренні нормативно-правових актів, що стосується сфери спільної діяльності. У статті зроблено висновок про те, що адміністративно-правове забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинно гарантувати відповідність спільної діяльності її учасників. Відповідно основними принципами організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю є верховенство права, законність, підзвітність та прозорість.

Ключові слова: право, свобода, громадянин, демократичний, національний, безпека.

Постановка проблеми. Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності із правоохоронними органами та громадськістю як система, метою якої є узгоджений стан управління, передбачає наявність закріплених принципів права. У преамбулі Закону України «Про охоронну діяльність» зазначається, що цей Закон визначає

організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян [1]. Такий підхід законодавця обмежує суспільне значення охоронної діяльності, відокремлюючи її від правоохоронної діяльності як непов'язаний з останньою елемент, та ставить під сумнів відповідність її принципам права.

Принципи права у такому розумінні дозволяють уточнити та деталізувати сферу існування та функціональну спрямованість спільної діяльності уповноважених учасників. Маючи фундаментальний характер, вони відграють організуючу роль у взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників взаємодії і не суперечать принципам діяльності останніх, що носять спеціальний характер. Принципи взаємодії не існують одноосібно, вони впливають один на одного, доповнюючи та визначаючи напрям і характер спільної діяльності її учасників [2, с.115].

Принципи права, що формують та регулюють суспільні відносини уповноважених учасників взаємодії, науковцями розглядаються переважно з різних позицій. Здебільшого вони визначаються за принципами охоронної, правоохоронної діяльності чи діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону. Пов'язуючи їх з нормативно-правим регулюванням окремого виду діяльності, автори акцентують увагу на законодавчо закріплених принципах діяльності правоохоронних органів, зокрема Національної поліції, та громадськості, а у класифікації їх на загальні та спеціальні враховують особливості діяльності інших учасників взаємодії, зацікавленість останніх у позитивних результатах спільних дій.

Існування великої кількості різноманітних дефініцій принципів права у національній юридичній літературі зумовлено тим, що принцип права за своєю природою є неодноманітним та неоднозначним явищем, досліджувати який можна та необхідно з різних боків. Однак такий стан речей вимагає внести в поняття і визначення принципів, що діють у правовій сфері, одноманітність тією мірою, наскільки вона є можливою для юридичної науки [3, с.42].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням дефініцій принципів права присвячено роботи Безпалової О.І., Завального М. В., Коваленка О. І., Кузьменко О. В., Смирнова А.А., Смирнова А.М., Соркіна Б.В., Суботи С. І., Сущенко В.Д., Шорського П.О. та ін.

Метою статті є дослідження принципів регулювання суспільних відносин, що

виникають у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськістю і виявляються у фактичній реалізації правових приписів, прав та свобод громадян.

Виклад основного матеріалу.

Субота С. І. підкреслює, що від досконалості принципів взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин залежить результат їх спільних дій, досягнення мети охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням [4, с.32]. Система координат правоохоронної діяльності є визначальною у цьому процесі, тому принципи взаємодії Національної поліції і громадськості є основними засадами спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону.

Завальний М. В. зазначає, чітко дотримання та однакове розуміння принципів організації взаємодії суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю дозволяє якісно покращити результати спільної діяльності уповноважених суб'єктів та раціонально вирішити проблеми, що виникають у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання поліцейських послуг, а також захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [2, с.114-115].

Безпалова О.І., Шорський П.О. зазначають, що будь-яка діяльність у сфері адміністративного права провадиться на основі певних засад, які в юриспруденції називають принципами. Звідси логічним є, що процес взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин будується на принципах, передбачених нормативною базою, яка регулює діяльність кожного її учасника [5].

Адміністративно-правове забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинно гарантувати відповідність

спільної діяльності її учасників насамперед принципам верховенства права, законності, підзвітності, прозорості, сприяє ефективності їх дій, спрямованих на зміцнення національної безпеки України.

Принцип верховенства права, за визначенням экс-генерального секретаря ООН Кофі Аннана, стосується управління, відповідно якого всі особи, установи та структури, державні та приватні, враховуючи саму державу, функціонують за законами, які публічно оприлюднені, застосовуються однаково до всіх і на основі яких здійснюється незалежне судочинство та які відповідають міжнародним стандартам у сфері права людини. Реалізація принципу верховенства права потребує від держави заходів, що забезпечують дотримання принципів пріоритету права, рівності перед законом, відповідальності перед законом, справедливого застосування закону, поділу влади, участі у прийнятті рішень, юридичної визначеності, уникнення свавілля і судової прозорості [6].

В Україні принцип верховенства права неконкретизований чинним законодавством. Єдиними нормативними актами, що подають тлумачення цього поняття є Закон України «Про Національну поліцію» та Закон України «Про державну службу». Ст.6 Закону України «Про Національну поліцію» («Верховенство права») принцип верховенства права закріплено як принцип, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Його застосування передбачає урахування практики Європейського суду з прав людини [7]. У п.1 ч.1 ст.4 Закону України «Про державну службу» («Принципи державної служби») принцип верховенства права визначається так: це забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави [8].

Наведені із Закону України «Про Національну поліцію» та Закону України «Про державну службу» тлумачення більш стосуються розуміння змісту принципу законності, і в жодному разі не принципу права.

Падалка Р.О. вважає, що відсутність у національній юридичній науці розмежування у поясненнях цих двох дефініцій обумовлене пануванням радянського стереотипу, який зводить принцип верховенства права до принципу законності. Як слушно вказує дослідник, ототожнювати їх неприпустимо, оскільки значна частина українського законодавства орієнтована на потреби влади, а не громадянського суспільства, що призводить до порушення прав і свобод людини і громадянина [9, с.160].

Альберт Венн Дайсі, засновник природно-правової школи права, зазначав, що верховенство права є стримуючим принципом суверенітету парламенту як представницької влади у демократичній державі [10]. Принцип верховенства права, будучи результатом звичаєвого права (право, що створювалося суддями протягом багатьох років та не потребувало писемної кодифікації), виступає протиріччям безмежній владі держави над людиною [10].

Принцип законності, виконуючи одну із важливих функцій у праві, передбачає неухильне дотримання уповноваженими суб'єктами чинних приписів. Останнє стосується як фізичних та юридичних осіб незалежно від форм власності, так і суб'єктів владних повноважень [11]. Дж. Джоуел зазначає, оскільки дотримання принципу законності висувається як необхідна умова до діяльності посадових осіб, то воно вочевидь вимагає, щоб посадові особи мали повноваження на виконання певних дій та діяли в межах наданих їм повноважень [12, с. 10] Реалізація принципу законності у праві пов'язано із тим, що жодна особа, якщо вона не порушила чинні норми національного законодавства та міжнародного права, не може зазнавати покарання та, навпаки, за порушення зазначених норм для особи повинна наставати юридична відповідальність. Здійснення закріплених правових норм повинно відповідати практичним потребам [11].

Дотримання принципу законності у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю має автономне врегулювання для кожного

учасника через чинні нормативні акти, про які ми раніше говорили на сторінках дисертаційного дослідження. Ст.8 Законом України «Про Національну поліцію» передбачено, що поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України та законами України; поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази; накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України [7]. У ч.1 ст. 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» принцип законності визначено як один із принципів створення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, а також їх взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [13]. Використання терміну «принцип законності» тут має бланкетний характер з відсилкою до Закону України «Про Національну поліцію», враховуючи неможливість самостійного виконання громадськими формуваннями завдань з охорони громадського порядку та державного кордону. У Законі України «Про охоронну діяльність» опису принцип законності присвячена значна частина, але номінативного визначення його не подано.

Як слушно зазначає Соркін Б.В., звернення до змісту поняття «принцип законності» передбачає існування належної законодавчої бази, яка б чітко визначала загальну структуру, основні та можливі делеговані повноваження суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин. Причиною тому є неточність чи недосконалість законодавчого регулювання, що призводить не лише до законодавчих колізій, а й до блокування норм найвищих державних законів за відсутності належних для ефективної діяльності правових механізмів. Це в свою чергу, зазначає дослідник, гальмує розвиток адміністративного права та без-

умовне втілення законності до взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю [14].

Принцип підзвітності передбачає можливість здійснення у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів і громадськості одночасно державного контролю та громадського нагляду. У ч.2 ст.3 Конституції України закріплено: держава відповідає перед людиною за свою діяльність [15], – що є похідним для розуміння підзвітності як наявності правил, норм і механізму відкритого доступу громадян до діяльності суб'єктів владних повноважень [16]. В Указі Президента України; Концепції від 22.07.1998 №810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» поняття підзвітності визначається як певний стан (режим) організаційних відносин, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати за свою діяльність. За змістом «підзвітність» передбачає одержання інформацій та звітів і може застосовуватися окремо від здійснення функцій державного контролю та громадського нагляду [17].

Принцип прозорості у теперішній час реалізується через прямі та непрямі форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. У Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи NR (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року мова йде про те, що принцип прозорості дозволяє громадянам виробити адекватне бачення та сформувані критичні погляди щодо стану суспільства, у якому вони живуть, та щодо органів влади, які ними керують, сприяє більшій дієвості та ефективності адміністративних органів і допомагає підтримувати їх цілісність, усуваючи ризик корупції, є чинником, що підтверджує легітимність органів управління державних служб і посилює довіру громадськості до органів державної влади [18]. Охоронна діяльність, правоохоронна діяльність та діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону спрямовані на вико-

нання завдань у сфері забезпечення державної і національної безпеки, охорони прав і свобод людини і громадянина, що дозволяє за міжнародними стандартами обмежувати права доступу до інформації. Обмеження повинні бути чітко визначені в законодавстві, бути необхідними в демократичному суспільстві і пропорційними меті захисту [18].

Висновки. основними принципами організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю є верховенство права, законність, підзвітність та прозорість. *Принцип верховенства права* означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість у взаємодії, спрямованій на забезпечення охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням, зобов'язані дотримуватися правових приписів незалежно від повноважень, якими їх наділила держава. *Принцип законності* означає, що взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинна відповідати положенням Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не порушувати права та обов'язки іншим громадян, що не є учасниками зазначених відносин, але пов'язані з кожним із них окремими правовідносинами. *Принцип підзвітності* означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість, вступаючи до взаємодії, погоджують та контролюють підпорядкованість спільних дій досягненню поставленої мети. Реалізація цього принципу забезпечується через державний контроль та громадський нагляд. *Принцип прозорості* означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість як учасники взаємодії забезпечують постійне інформування один одного про свою діяльність з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням в межах, необхідних для виконання завдань за напрямом, оприлюднюють інформацію за офіційною

згодою усіх уповноважених суб'єктів у випадках та в порядку, визначених законом, беруть участь у підготовці та обговоренні нормативно-правових актів, що стосується сфери спільної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про охоронну діяльність: *Закон України* від 22.03.2012 № 4616-VI // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17#Text>
2. Завальний М.В. Принципи взаємодії державних та недержавних суб'єктів правоохорони в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. №1 (62). С. 114-119.
3. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42-46.
4. Субота С.І. Принципи взаємодії Національної поліції і громадськості. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. №1. С. 32-34.
5. Безпалова О.І., Шорський П.О. Адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів забезпечення виборчих прав громадян в Україні. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Вип. 6. С. 65-70.
6. The rule of law and transitional justice in conflict and post#conflict societies. Report of the Secretary-General, Doc. S/2004/616. August 2004 (para. 6).
7. Про Національну поліцію України: *Закон України* від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
8. Про державну службу: *Закон України* від 10.12.2016 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
9. Падалка Р.О. Верховенство права як основоположний принцип права: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01ь/ Національний педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова. Київ, 2017. 195 с.
10. Dicey A.V. An Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 10th ed., 1959/ with introduction by E.C.S. Wade. London and Basingstoke: the Macmillan Press Ltd, 1979 (Reprinted). 535 p.
11. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні. *Право України*. 2011. № 10. С. 168-184. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr)

12. Jowell J. L. The Rule of Law and its Underlying values. *The Changing Constitution* / Jowell J. L., Oliver Dawn. Oxford, New York: Oxford University Press, 2011. 428 p.
13. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>
14. Соркін Б.В. Принцип законності та засоби його забезпечення в сучасній системі державного управління. *Наукові праці МАУП*. 2013. Вип. 4 С. 124-128.
15. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96вр#Text>
16. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція, План, Заходи від 08.11.2017 №797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-р#Text>
17. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України; Концепція від 22.07.1998 №810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
18. Рекомендації Ради Європи NR (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21.02.2002: неофіційний переклад. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a33#Text

Shchotkevych O. PRINCIPLES OF ORGANIZATION OF INTERACTION BETWEEN SECURITY ENTITIES AND LAW ENFORCEMENT AGENCIES AND THE PUBLIC

The purpose of the article is to study the principles of regulation of social relations that arise in the interaction of subjects of security activities, law enforcement agencies and the public and are manifested in the actual implementation of legal prescriptions, rights and freedoms of citizens. The article is devoted to the study of the principles of regulation of social relations arising in the interaction of security entities, law enforcement agencies and the public and manifested in the actual implementation of legal provisions, rights and freedoms of citizens. It is noted that the approach presented in the Law of Ukraine «On Security Activities» needs to be amended, since it limits the social significance of security activities, separating it from law enforcement activities as an element unrelated to the latter, and calls into question its compliance with the principles of law. The author proves that, being fundamental in nature, the principles of law play an organizing role in the interaction of administrative entities and participants to interaction and do not contradict the special principles of their activities. The principles of interaction do not exist independently. By their very nature, they are determinants which shape the direction and specific features of joint activities of its participants. The article presents a number of scholars' positions on determining the content of the principles of law which regulate social relations in the area of interaction of authorized subjects. The existence of a large number of different definitions of the principles of law in the national legal literature is substantiated by the fact that the principle of law is inherently diverse and ambiguous, and it can and should be studied from different angles. It was determined that the principle of transparency means that subjects of security activities, law enforcement agencies and the public as participants in the interaction provide constant information to each other about their activities for the protection of public order and the state border, prevention and counteraction of administrative and criminal offenses within the limits necessary for the implementation tasks by direction, publish information with the official consent of all authorized subjects in the cases and in the order specified by law, participate in the preparation and discussion of normative legal acts related to the sphere of joint activity. The article concludes that the administrative and legal support for interaction of security entities with law enforcement agencies and the public should ensure that the joint activities of its participants are in line with the law. Accordingly, the main principles of organization of interaction between security entities and law enforcement agencies and the public are the rule of law, legality, accountability and transparency.

Key words: right, freedom, citizen, democratic, national, security.