

І. С. Кирик
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Взаємодія як процес двостороннього взаємного впливу різних об'єктів, суб'єктів, предметів, явищ завжди має фактичне та/або юридичне підґрунтя, підстави такої взаємодії, сукупність яких і визначають формат подібного взаємного впливу, статус його учасників, межі, обсяги, можливості їх поведінки в тих чи інших суспільних відносинах. Відповідно, питання принципів взаємодії має фундаментальне значення в розрізі теоретичної побудови її механізму, напрацюванні та виокремленні конструкцій, елементів, які є не тільки основоположними характеристиками взаємного впливу, але й його орієнтирами, способами вираження змісту, юридичної природи, ролі, призначення учасників взаємодії в суспільстві взагалі у та взаємовідносинах зокрема.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Стосовно теоретичних розробок досліджуваного питання, то подібні дослідження здійснюються науковцями, як правило, в розрізі взаємодії різних владних інституцій з громадянським суспільством. Так, В.М. Олійник, розкриваючи зміст принципів взаємодії судової влади з інститутами громадянського суспільства в Україні, в структурному аспекті класифікує ці принципи на три групи: 1) загальні (засади гуманізму, демократичності, верховенства, права, гласності, законності, прозорості); 2) галузеві (засади рівності, доступності, справедливості); 3) спеціальні (засади соціального партнерства, цілеспрямованості, дотримання балансу інтересів сторін, ефективності, участі представників громадськості у судочинстві, тощо) [1, с. 12]. Д.Г. Заброра, вивчаючи адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією, до основних принципів такої взаємодії пропонує відносити економічну доцільність, диференціацію (відсутність конфліктів) компетенції, законність, безперервність, пропорційну відповідальність за наслідки, спеціалізованість, системність, комплексність використання ресурсів сторін, спільність інтересів, паритетність (рівність) учасників, плановість, та ряд інших [2, с. 86]. При цьому практично недослідженими залишається проблематика принципів взаємодії органів Національної поліції та Державної міграційної служби України.

Мета статті – виокремлення та характеристика принципів взаємодії органів Національної поліції та Державної міграційної служби України.

Виклад основного матеріалу. А.В. Лебедева, розкриваючи у кандидатській дисертації питання принципів взаємодії підрозділів внутрішніх справ із засобами масової інформації в сучасних умовах, систему цих принципів класифікує на дві групи – загальні та спеціальні. Загальні засади походять від загальнообов'язкових принципів побудови процесу взаємодії (прозорість, узгодженість, оперативність, об'єктивність, гласність та відкритість, законність, забезпечення прав людини та громадянина, науковість). Тоді як спеціальні принципи взаємодії мають функціональну приналежність та відповідають за побудову стійких взаємовідносин відносин (безперервність взаємодії; постійний обмін інформацією; узгодженість за місцем і часом; планування; незалежність суб'єктів взаємодії; організаційність; циклічність; оптимальне використання можливостей суб'єктів; професійність; пропорційної відповідальності) [3, с. 12-13]. Так само на загальні та спеціальні поділяє принципи взаємодії органів внутрішніх справ та громадськості О.М. Музичук. На думку науковця, до числа загальних варто віднести науковість, правову впорядкованість, законність, гласність, плановість. До числа спеціальних принципів, що є похідними від загальних засад управління, відносяться спільність інтересів, безперервність, «головна ланка», «резерв», маневреність, скоординованість дій, використання можливостей взаємодіючих елементів, пропорційна відповідальність за наслідки взаємодії, спеціалізація, взаємодопомога [4, с. 155]. Схожу класифікацію принципів взаємодії поліції та громадськості пропонує С.І. Субота, до числа загальних додатково відносячи засади добровільності, дотримання прав людини, гуманізму, справедливості, комплексності, правової впорядкованості, рівноправності, Щодо спеціальних, то вони додатково диференціюються на принципи побудови системи взаємодії (спільність інтересів, функціональність, нормованість, спеціалізованість) та принципи здійснення процесу взаємодії (безперервність, скоординованість дій, оперативність, гнучкість, заохочення, відповідальність за виконання зобов'язань під час взаємодії) [5, с. 34].

Проведений нами аналіз засвідчив, що в науковій літературі, присвяченій різним галузям юриспруденції, в цілому досить ретельно опрацьовано питання принципів певного правового явища,

управлінського процесу, діяльності, сфери регулювання і т.д. Так само своєрідного уніфікованого характеру набуває розподіл цих принципів на групи загальних (притаманних в узагальненому вираженні всій системі права) та спеціальних, що підкреслюють специфіку певного предмету (об'єкту) дослідження. Причому, навіть в розрізі спеціальних принципів, їх перелік досить часто повторюється або частково перетинається у різних наукових розробках.

Отже, почнемо з групи загальних принципів, до яких відносимо наступні засади взаємодії: законність; верховенство права; гласність.

Законність загалом та у сфері державного управління зокрема є надзвичайно багатограним явищем. З сутнісної точки зору, це насамперед правовий режим точного виконання чинних законів усіма суб'єктами права у сфері правотворчості та правореалізації, в інших сферах життєдіяльності людей; режим, за якого забезпечуються права і виконуються обов'язки людиною, державою та громадянським суспільством [6, с. 73]. Законність являє собою сукупність вимог точного, неухильного, беззастережного дотримання положень законодавства, повного і реального здійснення суб'єктивних прав, обґрунтованого і ефективного застосування права, при цьому неприпустимі найменші порушення зі сторони державних органів та службових (посадових) осіб [7, с. 58]. Пов'язана з принципом законності і засада верховенства права, стислий зміст якої полягає у імперативному констатуванні того незаперечного факту, що людина, її права, свободи, гарантії їх реалізації визнаються найвищими цінностями в суспільстві та державі, визначають зміст і спрямованість діяльності органів державної влади. Цілком очевидно, що протидія неконтрольованій міграції потенційно пов'язана з обмеженням свободи пересування фізичних осіб, вільного вибору ними місця проживання, фізичної недоторканості. Тому забезпечення дотримання прав людини в таких обставин державними органами (презумпція невинуватості, право не свідчити проти себе чи своїх близьких, право давати покази рідною мовою, на перекладача, професійного захисника, тощо) є надзвичайно важливим.

Щодо поняття гласності, то традиційно ця категорія визначається як: доступність загальновідомому ознайомленню і обговоренню, контролю; публічність; загальновідомість чого-небудь, оголошення [8, с. 6]. В.П. Гончар у дисертаційному дослідженні, присвяченому організаційно-правовим аспектам реалізації конституційної засади гласності виокремлює такі її характеристики: 1) відкритість діяльності державних органів і громадських організацій, конкретних службовців та посадових осіб; 2) інформування громадян (їх об'єднань) щодо діяльності публічний інсти-

туцій, періодичне оприлюднення у засобах масової інформації відповідних даних про їх роботу; 3) доступність організацій, установ і посадових осіб для прийому громадян, можливість безперешкодного звернення до них громадян із пропозиціями та заявами; 4) прозорість процесів і зрозумілість рішень, що приймаються державними органами; 5) обговорення діяльності, оцінка роботи органів державної влади (посадових осіб) [9, с. 39-41]. Таким чином, принцип гласності кореспондується з правом громадян на інформацію та відповідно відкритістю, прозорістю спільної, узгодженої діяльності державних органів.

Отже, принципи законності, верховенства права, гласності характеризують загальні закономірності, засади побудови суспільних відносин за участю суб'єктів публічного управління в державі, яка претендує на статус правової. В рівній мірі вони так само відображають єдність системи права та структури механізму держави, підпорядкованість їх уніфікованим демократичним людиноцентричним стандартам правового регулювання та реалізації державної влади.

При виокремленні переліку спеціальних принципів взаємодії органів Національної поліції та Державної міграційної служби у заходах протидії неконтрольованій міграції, насамперед варто зауважити засаду поєднання компетенцій. Даний принцип по суті є основоположним в цілому для явища взаємодії, адже характеризує консолідацію управлінських повноважень різних суб'єктів в рамках правового регулювання, правозастосування в сфері міграційних правовідносин. При цьому не має значення, чи йдеться про безпосередню участь представників різних органів у спільних заходах (наприклад, міграційні рейди, методологічно-практичні конференції), чи про сприяння одному з органів у діяльності іншого (наприклад, інформаційна взаємодія, обмін оперативними даними про мігрантів, міграційні правопорушення, тощо).

Основою будь-якого процесу взаємодії, безвідносно до кола учасників та предметної зацікавленості, є спільність завдань, які вирішуються в процесі узгодження та координації здійснення власних повноважень. Відповідно присутні напрямки забезпечення правоохоронної діяльності та міграційної політики, на межі яких і перебувають завдання протидії неконтрольованій міграції, що є юридичною та фактичною основою взаємодії поліцейських та міграційних підрозділів. Якщо принцип спільності завдань відображає нормативні підстави, передумови взаємодії сторін, то засада забезпечення єдності державної міграційної політики є додатково і її бажаною метою, орієнтовним наслідком узгодженої роботи сторін.

Принцип результативності взаємодії відображає той факт, що вона має проводитися не лише як номінальне, формальне виконання вимог зако-

ну, які «зобов'язують» сторони співпрацювати в тому чи іншому напрямку. Системність та плановість в державному управлінні є характеристиками організованості, продуманості, вираженості, структурованості дій владних суб'єктів.

Вертикальна звітність та горизонтальна рівність є досить таки особливим принципом взаємодії, адже характеризує власне ієрархічну побудову вертикалі Міністра (Міністерства) внутрішніх справ, формат взаємодії підпорядкованих суб'єктів з вище стоячою інстанцією та між собою. Власне в розрізі процесу взаємодії важливість цього принципу обумовлена тим, що саме керуюча інстанція (профільний міністр, міністерство) найчастіше виступають ініціатором, координатором, модератором цього процесу, що проявляється як в створенні нормативної бази співпраці, так і проведенні конкретних заходів боротьби з нелегальною міграцією, прийнятті та аналізі звітів за їх результатами. Поряд з цим, в у відносинах між собою підрозділи поліції та міграційної служби є юридично рівними сторонами, що взаємодіють на засадах рівності та партнерства. Що, водночас, допускає ситуативне керівництво спільними групами представником одного з цих підрозділів, в залежності від специфіки здійснюваного заходу міграційного реагування.

Принцип спільної відповідальності при взаємодії насамперед означає, що відповідальність за наслідки пропорційно розподіляється на всіх учасників, залучених до відповідної процедури управління. При чому, йдеться не стільки про відповідальність за шкоду третім особам (в цьому випадку правопорушник персоніфікується), скільки про відповідальність за службову недбалість в дисциплінарному порядку: міністр внутрішніх справ, як правило, застосовує стягнення до керівництва міграційних та поліцейських структур, а вже керівники цих структур до підлеглих осіб. Також, можна привести приклад відповідальності за несвоєчасну передачу (організацію передачі) інформації з баз даних в порядку інформаційної взаємодії. Спільність відповідальності в цій ситуації полягатиме в тому, що може бути покараний і працівник іншого органу (учасника взаємодії), що своєчасно не отримав інформацію та не вжив заходів реагування.

Висновки. Принципи взаємодії між органами Національної поліції та Державної міграційної служби України – це базові основи, керівні передумови спільної, координованої, узгодженої діяльності, які в цілях забезпечення критерію результативності, дієвості, повноти її здійснення визначають нормативні начала та науково-методологічне підґрунтя підготовки та реалізації заходів взаємодії на практиці.

Система принципів взаємодії класифікована на загальну (законність; верховенство права; гласність) та спеціальні (поєднання управлінських компетенцій; спільність завдань, які вирішуються в процесі узгодження та координації здійснення власних повноважень; забезпечення єдності державної міграційної політики; результативність; системність та плановість; вертикальна звітність та горизонтальна рівність; спільна відповідальність державних органів перед третіми особами) групи.

Звичайно, певною мірою розподіл принципів та групи загальних та спеціальних має умовний характер, використовується для зручності виставлення акцентів наукового дослідження, підкреслення специфіки певного явища чи процесу. В будь якому випадку, вони становлять єдину систему, яка формує основу, підґрунтя узгодженої, координованої діяльності сторін в напрямку реалізації міграційної політики держави.

Література

1. Олійник В.М. Принципи взаємодії судової влади з інститутами громадянського суспільства в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2016. № 24. С. 9-12. URL: <http://sd-vp.info/2017/printsipi-vzayemodiyi-sudovoyi-vladi-z-institutami-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-vidi-ta-yih-harakteristika>.
2. Заброда Д.Г., Колпаков В.К. Адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією. Дніпропетровськ, 2007. 176 с.
3. Лебедева А.В. Адміністративно-правові та організаційні засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 19 с.
4. Музичук О.М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 193 с.
5. Субота С.І. Принципи взаємодії Національної поліції та громадськості. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 1. С. 32-34. URL: http://www.pap.in.ua/1_2018/7.pdf.
6. Марушій О. А. Генеза розуміння законності як основоположного принципу діяльності органів державного управління. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки : збірник наукових праць*. 2016. № 850. С. 70-74. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/37289/1/12_70-74.pdf.
7. Кечуа А. М. Теоретичні підходи до визначення поняття законності в діяльності органів виконавчої влади. *Наше право*. 2010, №2 ч. 1. С. 55-59.
8. Овсяннікова О.О. Генезис принципу гласності судової влади. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2013. № 2(8). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13oohsv.pdf>.
9. Гончар В.П. Організаційно-правові аспекти реалізації конституційної засади гласності судового процесу : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 204 с.

Анотація

Кирик І. С. Принципи взаємодії органів Національної поліції України та Державної міграційної служби України. – Стаття.

Автор в статті доводить, що питання принципів взаємодії має фундаментальне значення в розрізі теоретичної побудови її механізму, напрацюванні та виокремленні конструкцій, елементів, які є не тільки основоположними характеристиками взаємного впливу, але й його орієнтирами, способами вираження змісту, юридичної природи, ролі, призначення учасників взаємодії в суспільстві взагалі у та взаємовідносинах зокрема. З використанням напрацювань теорії адміністративного права, розробок інших вчених, пропонується авторська класифікація системи загальних та спеціальних принципів взаємодії органів Національної поліції та Державної міграційної служби України.

Ключові слова: принципи, взаємодія, Державна міграційна служба України, Національна поліція, міграція.

Аннотация

Кирик И. С. Принципы взаимодействия органов Национальной полиции Украины и Государственной миграционной службы Украины. – Статья.

Автор в статье доказывает, что вопрос принципов взаимодействия имеет фундаментальное значение в разрезе теоретического построения его механизма, выработке и выделении конструкций, элементов, которые являются не только основополагающими характеристиками взаимного влияния, но и его ориентирами,

способами выражения содержания, юридической природы, роли, назначения участников взаимодействия в обществе вообще и в взаимоотношениях в частности. С использованием наработок теории административного права, разработок других ученых, предлагается авторская классификация системы общих и специальных принципов взаимодействия органов Национальной полиции и Государственной миграционной службы Украины.

Ключевые слова: принципы, взаимодействие, Государственная миграционная служба Украины, Национальная полиция, миграция.

Summary

Kyryk I. S. Principles of interaction between the bodies of the National Police of Ukraine and the State Migration Service of Ukraine. – Article.

The author argues that the question of the principles of interaction is fundamental in terms of theoretical construction of its mechanism, development and separation of structures, elements that are not only fundamental characteristics of mutual influence, but also its guidelines, ways of expressing content, legal nature, role, purpose participants in interaction in society in general and in relationships in particular. Using the developments of the theory of administrative law, the developments of other scientists, the author's classification of the system of general and special principles of interaction between the National Police and the State Migration Service of Ukraine is proposed.

Key words: principles, interaction, State Migration Service of Ukraine, National Police, migration.