

УДК 351;316.35;477

Н. Калашник

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ДЕРЖАВИ ТА ІНСТИТУЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІТАРИЗОВАНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Зроблено спробу визначення місця діяльності інституцій громадянського суспільства у функціонуванні мілітаризованих органів державної влади. Наведено приклади співробітництва громадських організацій з Національною поліцією, Збройними силами України, Державною кримінально-виконавчою службою, окреслено механізми такої взаємодії. Розглянуто проблематику межі між допомогою та перебиранням функцій між громадськими організаціями та органами державної влади.

Ключові слова: інституції громадянського суспільства, взаємодія, державна влада, державна політика, мілітаризація, взаємодія з громадськістю.

Роль інституцій громадянського суспільства у розбудові демократичної правової держави важко переоцінити. Їх діяльність є державоутворюючим чинником та стимулює подальший розвиток органів державної влади. Україна на сьогодні переживає період становлення громадсько-державної взаємодії такого типу. Вітчизняна практика стоїть на роздоріжжі та пошуку балансу між стимулюючої роллю інституцій громадянського суспільства та загрозою спроб маніпуляцій діяльністю органів державної влади через громадську думку.

Особливе місце в органах державної влади займають органи, на які покладені правоохоронні та правозастосовні функції, Збройні сили України та інші мілітаризовані органи державної влади. Реформи останніх років зробили систему мілітаризованих органів державної влади в Україні більш відкритою та доступною для співпраці з громадськістю. Практика взаємодії мілітаризованих органів державної влади засвідчує, що найактивнішими у співпраці є правозахисні та релігійні організації. Співпраця релігійних організацій із органами державної влади, зокрема мілітаризованими, мають тривалу історію за часів незалежності. Але за останні декілька років ця взаємодія набула ознак структурованості.

Питання взаємодії органів влади та інституцій громадянського суспільства є об'єктом вивчення та наукової дискусії не тільки в Україні, але в усьому світі. Зазначимо, що через специфічність мети та механізмів функціонування взаємодія інституцій громадянського суспільства з правоохоронними, правозастосовними органами та армією є вужчою, а отже і менш розробленою на науковому терені, ніж загальні питання цієї проблематики. Однак не можна стверджувати, що проблематика механізмів та інших аспектів зазначеної взаємодії позбавлена уваги науковців. Окресленою проблематикою в Україні та міжнародним досвідом у цій сфері займаються низка вчених, правозахисників та практиків, а саме: фактори розвитку громадянського суспільства та механізми його взаємодії з державою вивчають П. Гураль [1], Л. Іонін, І. Мерсіянова, А. Сунгуров [2], І. Кресіна, А. Коваленко, Є. Перечуда, О. Скрипнюк [3]; питаннями правового забезпечення діяльності громадських організацій та інституцій громадянського суспільства займаються В. Федоренко, Я. Кагльак [4] та інші; проблематику взаємодії інституцій

громадянського суспільства розглядають: у пенітенціарній системі – Н. Калашник [5], з погляду на застосування державою примусу правоохоронними та правозастосовними органами – Д. Норт [6], у роботі поліції – У. Ромазанова [7] та інші.

Незважаючи на наявний спектр досліджень, мусимо визнати, що проблематика взаємодії інституцій громадянського суспільства та мілітаризованих органів державної влади в Україні є досить вузькою та здебільшого стосується певного одного виду діяльності. Отже, наявною є потреба у комплексному дослідженні зазначеної проблематики та випрацювання державної політики в цьому напрямі.

У статті поставлено за мету визначення місця діяльності інституцій громадянського суспільства у функціонуванні мілітаризованих органів державної влади в Україні та засади їх взаємодії. У статті аналізуються передбачені законодавством механізми взаємодії інституцій громадянського суспільства та мілітаризованих органів влади, а також наводяться приклади ефективного співробітництва.

Розглядаючи в статті базові засади взаємодії мілітаризованих органів державної влади та інституцій громадянського суспільства, на нашу думку доцільно визначити, що ми вкладаємо у ці терміни. Зміст дефініції мілітаризованої державної служби (мілітаризованих органів державної влади) ще проходить своє становлення у науці публічного управління в Україні. Нині науковці, здебільшого, розглядають цей вид державної служби як такий, що полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України в органах державної влади, які реалізують державну політику у сфері забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки країни. Такі види державної служби здебільшого є мілітаризованими. Одночасно з тим у мілітаризованих органах державної влади працює велика кількість державних службовців, які не мають спеціальних звань.

Діяльність мілітаризованих органів державної влади за своїм змістом є дуалістичною. З одного боку, це є служба, яка повинна виконувати певні функції держави. Вона є професійною та має бути політично неупередженою. З іншого – мілітаризованість, жорстка структурованість і регламентованість, специфічні функції та відповідні їм методи, особливість правової регламентації самої служби та правового статусу таких службовців, що виводить державну службу особливого типу осторонь у ряду інших видів державної служби.

До мілітаризованих органів державної влади ми вважаємо доцільним віднести органи системи Міністерства внутрішніх справ (Національна поліція України, Державна прикордонна служба, Державна міграційна служба, Національна гвардія України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій), Збройні сили України, Державну кримінально-виконавчу службу, органи прокуратури, Служби безпеки України тощо.

Не зважаючи на те, що з 2014 р. триває активне реформування перелічених вище органів державної влади, одним із напрямів якого є демілітаризація, питання постає не лише у тому, яка кількість службовців мають спеціальне чи військове звання, а у самому змісті відносин підпорядкування на державній службі цього виду. Жорстка структурованість, субординація та специфіка діяльності, особливості видів інформації, якими оперують службовці тощо, вносять певні корективи у взаємодію мілітаризованих органів державної влади з інституціями громадянського суспільства.

Водночас законодавство України передбачає можливості для взаємодії мілітаризованих органів державної влади та інституцій громадянського суспільства. Наприклад, ст. 5 Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” чітко регламентує відносини цієї служби з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, органами іноземних держав і міжнародними організаціями:

1. Державна кримінально-виконавча служба України взаємодіє з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями відповідно до законодавства.

2. Для організації міжнародного співробітництва у сфері виконання кримінальних покарань Державна кримінально-виконавча служба України взаємодіє з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями на основі міжнародних договорів [8].

Приблизно на таких саме засадах будуються взаємовідносини органів Національної поліції України із зарубіжними та міжнародними інституціями громадянського суспільства. Відповідно до Закону України “Про Національну поліцію”, взаємовідносини у сферах діяльності поліції з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями базуються на міжнародних договорах, а також на установчих актах та правилах міжнародних організацій, членом яких є Україна (ст. 4).

Що стосується взаємодії органів поліції із вітчизняними інституціями громадянського суспільства, воно регламентується одним із базових принципів діяльності поліції, а саме принципом “відкритість та прозорість”. Відповідно до нього передбачається, що поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України. Поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку [9].

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність визначених нами вище як мілітаризованих органів державної влади, дає змогу констатувати, що взаємодія з інституціями громадянського суспільства відбувається у площині інформування громадськості про свою діяльність за напрямками функціонування, обмеження політичної активності, інформування та звітність у межах законодавства про фінансову та господарську діяльність.

Винятком можна вважати органи Збройних сил України. Тут громадськості надані, поряд із вже переліченими, досить широкі функції, зокрема контролю. У Збройних силах України, як і в інших мілітаризованих органах державної влади, передбачається обмеження політичної діяльності. Військовослужбовці зупиняють членство у політичних партіях та професійних спілках на період військової служби.

З іншого боку, військовослужбовці можуть бути членами громадських організацій, за винятком організацій, статутні положення яких суперечать засадам діяльності Збройних сил України, і можуть брати участь у їх роботі у вільний від обов’язків військової служби час, коли вони вважаються такими, що не виконують обов’язків військової служби (ст. 17). Тобто, тут має місце ранжування громадських організацій за змістом статутної діяльності.

Також до засад діяльності Збройних сил України належать: гласність, відкритість для демократичного цивільного контролю. Тут присутній дуалізм, на

якому ми наголошували на початку статті – мілітаризовану структуру мають право контролювати немілітаризовані інституції. Хоча у законодавстві не надано тлумачення дефініції “демократичний цивільний контроль”, відповідно це положення ще потребує свого регулювання.

Цікавим акцентом, на нашу думку, є внесення взаємодії з інституціями громадянського суспільства до повноважень керівництва цього мілітаризованого органу державної влади. Так, до повноважень Міністерства оборони України у сфері управління Збройними силами України належить “взаємодія з органами державної влади та громадськими організаціями, контроль дотримання законодавства у Збройних Силах України” (ст. 10) [10].

Можна підсумувати, що законодавчі передумови взаємодії мілітаризованих органів державної влади та інституцій громадянського суспільства у вітчизняному правовому полі існують. Основне питання полягає у практиці їх реалізації. На нашу думку, одним із найдаліших прикладів системної взаємодії мілітаризованих органів державної влади та інституцій громадянського суспільства є системне багаторічне співробітництво Державної кримінально-виконавчої служби України Душпастирською радою, що виконує функції душпастирської опіки засуджених.

Свідченням цього є створення Душпастирської ради ще при Державній пенітенціарній службі України. У процесі реформування Державної кримінально-виконавчої служби України та підпорядкуванні її Міністерству юстиції України Душпастирська рада була трансформована у Душпастирську раду з питань релігійної опіки в пенітенціарній системі України. 5 липня 2017 р. наказом Міністерства юстиції України № 2170/05 було затверджено Положення про Душпастирську раду з питань релігійної опіки в пенітенціарній системі України.

Відповідно до вищезазначеного положення, Душпастирська рада з питань релігійної опіки у пенітенціарній системі України (далі – Душпастирська рада) є постійно діючим представницьким міжконфесійним дорадчим органом при Міністерстві юстиції України. Душпастирська рада працює на громадських засадах.

Метою створення Душпастирської ради є координація душпастирської опіки засуджених, осіб, узятих під варту, в органах, установах виконання покарань та слідчих ізоляторах Державної кримінально-виконавчої служби України та персоналу цих органів та установ. Доцільно звернути увагу, що до сфери душпастирської опіки належать не тільки засуджені та слідчозаарештовані, але й персонал служби. Це передбачає не тільки прямий, але й опосередкований вплив на засуджених через персонал, а також заходи попередження професійної деформації персоналу.

У контексті структурної взаємодії між органом державної влади та інституцією громадянського суспільства сам факт існування такого утворення, як Душпастирська рада, нормативна регламентація її діяльності, передбачені функції та механізми впливу на повсякденне функціонування та прийняття управлінських рішень – все це свідчить про можливість поєднання здійснення функцій безпеки у середовищі підвищених ризиків та активної допомоги громадськості без шкоди для обох учасників такої взаємодії. Цим відкидається основний аргумент представників мілітаризованих органів державної влади про небезпеку для самих представників інституцій громадянського суспільства у разі їх присутності під час забезпечення правоохоронної, правозастосовної та захисної функцій держави.

Що стосується механізмів взаємодії органів державної влади (насамперед Міністерства юстиції України) та Душпастирської ради, то остання має функціонувати на засадах рівності і толерантного ставлення до діючих на законних

підставах релігійних організацій та є незалежною від органів державної влади України, політичних партій, інших громадських формувань та їх керівних органів. Душпастирській раді заборонено втручатися у внутрішні справи громадських та релігійних організацій, а також в оперативно-службову діяльність органів і установ. Останнє формулювання зумовлює низку питань, які потребують врегулювання, а саме: чи має Душпастирська рада втручатися у ресоціалізаційні чи організаційні процеси в установах виконання покарань; яка може бути роль душпастирської опіки під час пробації; як забезпечити наступність душпастирської опіки, зокрема міжконфесійної, при застосуванні умовно-дострокового звільнення чи заміні виду покарання/запобіжного заходу на такий, що не пов'язаний із позбавлення волі тощо.

Основними завданнями Душпастирської ради, відповідно до зазначеного вище положення, є:

1. Координація заходів душпастирської опіки засуджених та осіб, узятих під варту, душпастирської опіки персоналу органів і установ, а також внесення у зазначених питаннях пропозицій керівництву Мін'юсту.

2. Плекання толерантних доброзичливих відносин, взаємної поваги між віруючими різних церков (релігійних організацій), профілактика та усунення причин можливих міжконфесійних протиріч, розвиток міжконфесійної співпраці у питаннях душпастирської опіки в органах і установах.

3. Обговорення актуальних питань та підготовка взаємоузгоджених пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів із питань гуманізації, реалізації громадянами права на свободу совісті, реформування пенітенціарної системи.

4. Моніторинг стану дотримання в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах права на свободу світогляду і віросповідання [11].

З перелічених вище завдань діяльності можна зробити висновок, що Душпастирська рада отримує, окрім суто душпастирських функцій, ще й функції, властиві для інституцій громадянського суспільства: моніторинг дотримання прав і свобод людини, внесення пропозицій до нормативно-правових актів, розвиток співпраці між різними релігійними організаціями тощо.

Не менш цікавою та результативною є діяльність капеланів у підрозділах Збройних сил України. Але назвати їх представниками інституцій громадянського суспільства вже не можна. З грудня 2016 р. була створена служба військового духовенства (капеланська служба) у Збройних силах України [12]. Тобто в процесі діяльності робота інституцій громадянського суспільства була визнана настільки ефективною, що держава визнала доцільним створити в органі державної влади відповідний структурний підрозділ.

Як висновок, можна зазначити, що нині в Україні взаємовідносини держави та інституцій громадянського суспільства у сфері діяльності мілітаризованих органів державної влади вже мають певний позитивний досвід, законодавчо окреслені та знаходяться на етапі відпрацювання механізмів взаємодії. З іншого боку, зазначений позитивний досвід не є системним, багато у чому він залежить від ставлення керівництва мілітаризованого органу державної влади до роботи інституцій громадянського суспільства. Спрямування державної політики України на розбудову демократії вимагає від керівництва держави всебічної підтримки діяльності інституцій громадянського суспільства. При розбудові ефективних взаємовідносин держави та інституцій громадянського суспільства у сфері діяльності мілітаризованих органів державної влади необхідним, також, є дотримання балансу

між доцільністю виконання останніми їх функцій та правом громадськості контролювати та брати участь у діяльності мілітаризованих органів державної влади.

Список використаної література

1. Гураль П. Ф. Громадянське суспільство і держава в Україні: взаємодія і розвиток // Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 13—16.
2. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / [И. В. Мерсиянова, Л. Г. Ионин, А. Ю. Сунгуров и др.]; под ред. Л. И. Яковсона. М. : Вершина, 2013. 296 с.
3. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : монографія / Кресіна І. О., Скрипнюк О. В., Коваленко А. А., Перечуда С. В., Стойко О. М., Балан С. А. ; за ред. І. О. Кресіної. К. : Логос, 2007. С. 89.
4. Федоренко В. Л., Кагляк Я. О. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні : теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти. URL : <http://www.minjust.gov.ua/0/20126>.
5. Калашник Н. Г., Калашник Н. С. Пеналогія: виконання покарань у світі. Запоріжжя : КСК-Альянс, 2014. С. 125.
6. Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / [пер. с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой]. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2011. 480 с.
7. Рамазанова У. В. Щодо поняття взаємодії громадських організацій з органами внутрішніх справ // Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 3. Т. 2. С. 66—70.
8. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України № 2713-IV від 23.06.2005 р. // Офіційний вісник України. 2005. № 30. Ст. 409.
9. Про Національну поліцію : Закон України № 580-VIII від 02.07.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40/41. Ст. 379.
10. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 108.
11. Положення про Душпастирську раду з питань релігійної опіки в пенітенціарній системі України : затверджено наказом Міністерства юстиції України № 2170/05 від 05.07.2017 р. URL : https://risu.org.ua/ua/index/all_news/community/faith_and_weapon/67671.
12. Про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах України : Положення, затверджене Наказом Міністерства оборони України № 685 від 14.12.2016 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0010-17/card2#Card>.

N. Kalashnyk

THE STATE AND INSTITUTIONS OF THE CIVIL SOCIETY RELATIONSHIPS IN THE FIELD OF MILITARIZED BODIES OF THE STATE AUTHORITY ACTIVITY

The article attempts to determine the place of civic society institutions' activity in the functioning of militarized state authorities. There are outlined the examples of cooperation between civic society institutions and the National Police, the Armed

Forces of Ukraine, the State Criminal-Executive Service, also in the article are described the mechanisms of such interaction. The problem of the boundary between assistance and the transfer of functions between civic society institutions and state authorities is considered.

Key words: civic society institutions, interaction, state policy, militarization, interaction with the society.