

УДК 32.019.5-057.36

**О.М. МУЗИЧУК**, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*Ключові слова:* громадський контроль, діяльність органів внутрішніх справ

Визначений Конституцією України курс на розвиток і зміцнення демократичної та правової держави, а також загальнодержавна стратегія, викладена у численних виступах Президента України щодо концепцій адміністративної та судово-правової реформ, вимагають нових підходів до вирішення питань підвищення ефективності роботи органів внутрішніх справ (далі - ОВС). При цьому одним із основних критеріїв ефективності їх діяльності має стати її оцінка громадськістю, що можливе тільки при належному функціонуванні громадського контролю.

Питання здійснення громадського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ були предметом досліджень М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва, Ю.Ф. Кравченка, К.Ю. Мельника, В.В. Новікова, О.П. Рябченко, В.П. Петкова, В.М. Плішкіна та ін. Проте ряд актуальних і практично значущих проблем у цій сфері потребують подальшої розробки, тому метою цієї статті є удосконалення правових та організаційних засад здійснення громадської контролю за діяльністю органів внутрішніх справ. Наукова новизна роботи визначається новим аспектом розгляду питань, що стосуються особливостей громадського контролю за діяльністю ОВС, його структури, окремих видів та процедури здійснення, наданими пропозиціями з удосконалення правових та організаційних засад цього виду контролю.

Відповідно до ст.38 Конституції України, «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [1]. Щойно приведена конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті можливість здійснення громадського контролю за органами державної влади та їх посадових осіб.

Правовою основою контролю громадськістю за діяльністю органів внутрішніх справ, зокрема, міліції, є Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [2], який визначає правові засади організації і здійснення цього виду контролю. Правовою основою громадського контролю є й інші законодавчі акти України. Зокрема у ст.3 Закону України «Про міліцію» [3] зазначено, що діяльність міліції є гласною. Вона інформує органи державної влади, трудові колективи, громадські організації, населення та засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення. З цією метою та за погодженням з органами внутрішніх справ засоби масової інформації можуть акредитувати своїх журналістів при його органах.

*Структуру (зміст) громадського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ складають суб'єкти, об'єкти та предмет контролю. Суб'єкт контролю - це той, хто здійснює контроль. Суб'єктами громадського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ є громадські організації, а саме - політичні партії, професійні союзи, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання тощо утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів, окремі громадяни та засоби масової інформації. Відповідними правовими актами*

вони наділені контрольними та наглядовими повноваженнями щодо діяльності ОВС, останніх з яких набагато більше, у зв'язку з цим більш обґрунтованим вважаємо використання терміну «громадський нагляд», оскільки у переважній більшості випадків, громадські організації здійснюють нагляд а не контроль (винятком хіба що є громадські організації правоохоронної спрямованості). Однак до внесення відповідних змін до чинного законодавства та запобігаючи термінологічній плутанині пропонуємо використовувати устояний та широкоживаний термін «громадський контроль». *Об'єкт контролю* - це той або те, кого або що контролюють. Об'єктом громадського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ є система органів, служб, підрозділів МВС та їх працівники. *Предмет громадського контролю* - ті властивості об'єкта контролю, параметри якого контролюються. В якості його предмета виступають: професійна діяльність окремих працівників органів внутрішніх справ, управлінські рішення ОВС, дотримання ними вимог Конституції, законів України та підзаконних актів; стан правової і соціальної захищеності працівників ОВС; дотримання фінансово-бюджетної дисципліни тощо.

*Процедура* громадського контролю містить у собі три стадії, кожна з яких має свої завдання: 1) встановлення фактичного стану контрольованого об'єкта; 2) оцінка цього стану; 3) прийняття відповідних заходів впливу. Наприклад, громадський контроль за спільною правоохоронною діяльністю органів внутрішніх справ і громадських формувань з охорони громадського порядку виконує завдання із координації спільної діяльності, узгодження індивідуальних правоохоронних заходів, регуляції, тобто попередження і виключення реальних і потенційних відхилень, мотивації, тобто стимулювання бажаних дій.

Громадський контроль діяльності ОВС може бути трьох *видів*: 1) внутрівідомчим, який здійснюють профспілки та Ради зборів, і який виступає однією із форм соціально-

правового захисту працівників органів внутрішніх справ; 2) зовнішнім, тобто контроль, що здійснюється громадськими організаціями та окремими громадянами, які не входять до організаційно-штатної структури МВС України; 3) змішаним, тобто таким, який здійснюється різними суб'єктами одночасно (цивільними особами та працівниками ОВС, що входять до складу мобільних груп з моніторингу дотримання конституційних прав і свобод громадян у діяльності ОВС, громадських рад, наглядових рад тощо).

Розглянемо виокремленні нами вище види громадського контролю більш детально. Так, в органах внутрішніх справ *внутрівідомчий громадський контроль* здійснюють профспілкові організації та Ради зборів особового складу. Правовою основою діяльності профспілки атестованих працівників органів внутрішніх справ України є Закони України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [4], «Про об'єднання громадян» [5], «Про міліцію» [3], інші законодавчі і підзаконні акти, Статут професійної спілки атестованих працівників органів внутрішніх справ України. Так, стаття 18 Закону України «Про міліцію» [3] закріплює право працівників органів внутрішніх справ на об'єднання в професійні спілки. Професійну спілку атестованих працівників органів внутрішніх справ було створено на установчій конференції, яка відбулася 28.03.2002 р. та 15.05.1992 р. в два етапи. Це, до речі, була перша на території колишнього СРСР профспілка з національним статусом у силовій структурі. Керівними органами цієї спілки є з'їзд, рада та президія. Маючи статус всеукраїнської (у 20 областях), сьогодні профспілка об'єднує понад 500 первинних організацій. Зараз профспілка атестованих працівників ОВС нараховує 35 тисяч осіб [6, с.4].

Метою діяльності профспілки є представництво і захист трудових та соціально-економічних прав та інтересів її членів, здійснення громадського контролю за дотриманням чинного законодавства, надання правової допомоги, участь у розробці та реалізації

соціально-економічних програм. Завдання профспілки можна об'єднати у такі групи: соціально-правовий захист працівників ОВС; участь у реформуванні ОВС України; сприяння у вирішенні ресурсних, фінансових та кадрових проблем; формування іміджу органів внутрішніх справ та їх працівників.

Професійна спілка атестованих працівників органів внутрішніх справ України в своїй діяльності незалежна від органів державної влади, місцевого самоврядування, адміністрації органів внутрішніх справ, політичних партій, інших громадських організацій, їм не підзвітна і не підконтрольна. Взаємовідносини між профспілкою, її виборними органами всіх рівнів і адміністраціями органів внутрішніх справ будуються на основі рівноправного партнерства та ділового співробітництва сторін, їх взаємної відповідальності за виконання обома сторонами вимог Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [4], інших законів України, нормативно-правових актів, Статуту професійної спілки атестованих працівників органів внутрішніх справ України щодо повноважень сторін, а також виконання взятих сторонами зобов'язань в укладених колективних договорах.

Як зазначає К.Ю. Мельник, оскільки органи внутрішніх справ займають особливе місце в системі органів виконавчої влади, тому діяльність професійних спілок має деякі особливості, які пов'язані з обмеженням прав даних організацій. Так, на його думку, існують наступні обмеження в роботі профспілок органів внутрішніх справ: їх невтручання в оперативно-службову діяльність ОВС; заборона організацій страйків працівників ОВС; пропозиції профспілок з питань служби носять характер рекомендацій [7, с.166]. Вважаємо, що останнє обмеження, як то «пропозиції профспілок з питань служби носять характер рекомендацій» є характерним не тільки для профспілок ОВС, але й для подібних організацій інших міністерств і відомств, оскільки рекомендаційний характер висновків профспілок передбачено в Законі

України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [4].

З метою забезпечення реалізації профспілкам ОВС контрольної функції необхідно: по-перше, щоб голови профспілкових організацій атестованих працівників міліції входили до складу відповідних колегій, вчених рад, інших колегіальних органів управління та самоврядування (наприклад житлових комісій); по-друге, щоб управлінські рішення, які носять нормативний характер, тобто стосуються широкого загалу працівників ОВС узгоджувалися із головами профспілкових організацій; по-третє, грошове забезпечення голів профспілок, складовими якого є крім основних його видів, також премії та надбавки, які виплачуються на розсуд керівника, і у зв'язку з цим можуть бути формою впливу на голів профспілок, повинно виплачуватись із відповідного фонду оплати праці, утвореному при МВС, або із членських внесків відповідної профспілки, та повинно бути не нижчим від середнього грошового забезпечення керівника органу ОВС, при якому її утворено.

Іншою організацією, яка здійснює внутрішній громадський контроль, є Рада зборів середнього та старшого начальницького складу і рядового та молодшого начальницького складу органів внутрішніх справ України. Відповідно до вказівки МВС України «Про впровадження методичних рекомендацій з організації діяльності Рад зборів середнього та старшого начальницького складу і рядового та молодшого начальницького складу органів внутрішніх справ України» № 4067 від 5.08.2000 р. [8], загальні збори середнього та старшого начальницького складу і загальні збори рядового та молодшого начальницького складу (далі – Збори) утворюються в органах і підрозділах внутрішніх справ України для колективного обговорення та вирішення питань, пов'язаних зі службовою діяльністю, виховною роботою через вплив колективу. Метою їх діяльності є сприяння вихованню особового складу засобами громадського впливу, створення умов

нетерпимості до порушень дисципліни та законності. Напрямок їх діяльності є розгляд фактів порушень дисципліни та законності, недобросовісного ставлення до виконання працівниками своїх службових обов'язків та порушень у позаслужбовий час.

Збори мають право розглядати питання про порушення працівниками службової дисципліни та законності на службі та у позаслужбовий час. Вони не мають права розглядати справи про злочини, по яких ведеться слідство або винесений вирок суду, накладене дисциплінарне стягнення. Збори вносять керівництву органу або підрозділу внутрішніх справ пропозиції щодо поліпшення в підрозділі виховної роботи з персоналом, зміцнення законності та попередження порушень дисципліни, а також клопотання про заохочення працівників. Зборами можуть застосовуватися наступні заходи громадського впливу до порушників дисципліни та законності: оголошення громадського попередження, оголошення громадського осуду. Також вони можуть порушити клопотання перед керівництвом про притягнення винного до дисциплінарної відповідальності згідно з Дисциплінарним статутом. Слід зазначити, що Збори при розгляді справи можуть не застосовувати запропоновані заходи громадського впливу, а обмежитись обговоренням, якщо винний щиро і сердечно розкається, приніс вибачення колективу. Рішення Зборів про застосування заходів громадського впливу враховуються при вирішенні питань щодо висунення, переміщення та підвищення по службі працівника, присвоєння йому чергових звань та заохочення впродовж року. Якщо впродовж року особа не скоїла нового порушення, то застосований до неї захід громадського впливу вважається знятим. При зразковій поведінці та сумлінному ставленні до служби особи, яка заслуховувалась, Збори мають право зняти застосований захід громадського впливу до закінчення річного терміну. Але остаточне рішення приймає керівник органу або підрозділу внутрішніх справ.

На нашу думку, з метою посилення контрольної функції Зборів за діяльністю ОВС необхідно поширити їх повноваження і на такі сфери, як вирішення соціально-побутових проблем персоналу ОВС, прийняття рішення про заохочення персоналу ОВС та інші важливі, так звані «позитивні відносини», тобто ті, які непов'язані із порушенням дисципліни та законності (наприклад, присвоєння позачергових звань, направлення осіб на навчання, створення кадрового резерву для зайняття керівних посад тощо).

Суб'єктами *зовнішнього громадського контролю* за діяльністю органів внутрішніх справ є громадяни України та громадські організації, а також засоби масової інформації. Основними формами такого контролю є: реалізація фізичними та юридичними особами права на звернення, у тому числі і шляхом оскарження дій органів та посадових осіб внутрішніх справ; участь у публічному обговоренні питань, які стосуються діяльності ОВС; здійснення громадської експертизи проектів законів, рішень, програм з питань діяльності ОВС. Важливе місце серед суб'єктів зовнішнього громадського контролю займають засоби масової інформації, які висвітлюючи різні аспекти діяльності ОВС формують відповідну громадську думку. Існують різні типи взаємин ОВС із незалежними від них засобами масової інформації. Ці стосунки здебільшого залежать від спрямованості конкретного органу інформації, у зв'язку з чим, вони можуть бути: 1) прихильними до органів внутрішніх справ, підтримуючи їх діяльність; 2) займати переважно критичну позицію стосовно ОВС. Оскільки засоби масової інформації орієнтуються на різні політичні сили чи угруповання, спираються на певні бізнесові структури, то нерідко спостерігається протистояння представників ОВС із засобами масової інформації. Однак, незважаючи на позицію окремих засобів масової інформації (окремих журналістів) щодо органів внутрішніх справ, останні не повинні нехтувати співпрацею з ними. Зважаючи на значний вплив мас-медіа щодо



формування громадської думки, кожен орган внутрішніх справ та його керівник, дбаючи про свій позитивний імідж в очах громадськості, повинні намагатися якнайефективніше використати можливості розповсюдження позитивних відомостей про свою діяльність за допомогою ЗМІ. Пропонуємо застосовувати такі форми взаємодії ОВС із засобами масової інформації: проведення брифінгів (прес-конференцій); висвітлення виступів працівників органів внутрішніх справ; підготовка інформаційних матеріалів (заміток, звіту, репортажів); підготовка та розміщення в засобах масової інформації соціальної реклами правоохоронної діяльності ОВС; підготовка прес-релізу; проведення інтерв'ю; проведення сеансів телефонного зв'язку «гаряча лінія»; проведення засідань «круглого столу»; реагування на виступи в ЗМІ з проблемних питань діяльності ОВС; розгляд звернень (запитів) від засобів масової інформації; проведення консультацій.

Доцільно також виділити й такі види зовнішнього громадського контролю, як формальний (офіційний) і неформальний. Формальний контроль здійснюється спеціально уповноваженими особами або організаціями (наприклад, громадські інспектори, правозахисні організації тощо). Неформальний громадський контроль здійснюється окремими громадянами або їх групами, що не мають офіційних повноважень.

Як ми зазначали вище, громадський контроль за діяльністю ОВС може бути і *змішаним*, тобто таким, який здійснюється цивільними особами та працівниками ОВС одночасно. Як приклад такого виду громадського контролю можна привести діяльність мобільних груп із моніторингу дотримання конституційних прав і свобод громадян у діяльності ОВС, громадських рад, наглядових рад тощо. Так, відповідно до Положення про мобільні групи з моніторингу дотримання конституційних прав і свобод громадян у діяльності ОВС, до складу останніх, окрім працівників міліції, мають обов'язково входити представники громадськості [9], те саме сто-

сується і громадських та наглядових рад.

Таким чином, громадський контроль за діяльністю органів внутрішніх справ суттєво відрізняється від усіх інших видів контролю (загальнодержавного, відомчого, судового тощо). Ця відмінність полягає у такому: всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; їх контрольні-наглядові повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту; рішення громадських організацій за результатами реалізації їх повноважень мають, як правило, рекомендаційний характер, оскільки вони не наділені правом безпосереднього впливу на професійну діяльність об'єктів контролю.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 р., № 975-IV // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст.366.
3. Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р., № 565-XII // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст.20.
4. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р., № 1045-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 38. – Ст.1889.
5. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р., № 2460-XII // ВВР України. – 1992. – № 34. – Ст.504.
6. Онищук А. Найголовнішим і найціннішим надбанням нашої системи є працівник міліції... // Міліція України. – 2007. – № 4. – С.4-6.
7. Мельник К.Ю. Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ (проблеми теорії та практики): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 /НУВС. -Харків, 2003. - 202 с.
8. Вказівка МВС України «Про впровадження методичних рекомендацій з органі-

зації діяльності Рад зборів середнього та старшого начальницького складу і рядового та молодшого начальницького складу органів внутрішніх справ України» від 5.08.2000 р., № 4067.

9. Наказ МВС України «Про організацію діяльності постійно діючих мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ» від 31.08.2006 р., № 894.

*Музичук О.М. Проблеми розвитку громадянського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ // Форум права. -2007. -№ 2. -С.158-163 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07tomovs.pdf>*

Розглянуті питання стосовно особливостей громадського контролю за діяльністю ОВС, його структури, окремих видів та процедури здійснення; надано пропозиції з удосконалення правових та організаційних засад цього виду контролю.

\*\*\*

*Музычук А.Н. Проблемы развития гражданского контроля за деятельностью органов внутренних дел*

Рассмотрены вопросы относительно особенностей общественного контроля за деятельностью ОВД, его структуры, отдельных видов и процедуры осуществления; даны предложения по усовершенствованию правовых и организационных основ этого вида контроля.

\*\*\*

*Muzychuk A.N. Problems of development for civil control in activity of law-enforcement bodies*

Questions concerning features of public control of activity law-enforcement bodies, its structures, separate kinds and procedure of realization are considered; offers on improvement of legal and organizational bases of this kind of the control are given.