

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

МУЗИЧУК Олександр Миколайович - кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник науково-дослідної лабораторії з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 351.743 (477)

Определяются субъекты общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов в Украине. Предлагаются практически значимые критерии их классификации. Определяются признаки этого вида контроля, формулируется его понятие. Предоставляются предложения относительно усовершенствования действующего законодательства по исследуемым вопросам.

Закріплення у Конституції України того, що "носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ" (ст.5), а також того, що "громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами" (ст. 38) обумовлює необхідність функціонування дієвої та ефективної системи громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Правомочність громадського контролю визначена у законодавчих актах, які регламентують діяльність правоохоронних органів, насамперед, під час закріплення у них таких принципів їх функціонування як гласність та відкритість. Наприклад, у ч. 2 ст. 3 Закону України "Про міліцію" зазначено, що "діяльність міліції є гласною. Вона інформує органи влади і управління, трудові колективи, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення... Не підлягають розголошенню відомості, що становлять державну або службову таємницю" [1]. Принцип гласності (відкритості) визначений у п. 5 ст. 6 Закону України "Про прокуратуру" [2]; ч. 2 ст. 3 Зако-

ну України "Про Службу безпеки України" та в багатьох інших законодавчих актах, які регламентують діяльність правоохоронних органів [3; 4; 5 та ін.]. Варто відзначити й те, що в деяких законодавчих актах закріплено такий принцип їх діяльності як "відкритість для демократичного цивільного контролю" (ст. 3 Закону України "Про Державну прикордонну службу України"; п. 8 ст. 2 Закону України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України") [6; 7].

Проте в окремих правових актах, що регламентують діяльність правоохоронних органів принцип гласності (відкритості) не передбачений. Сказане стосується Законів України "Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України", "Про Державну податкову службу в Україні", "Про Службу зовнішньої розвідки України", "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб", "Про пожежну безпеку" та Митного кодексу України, що потребує внесення відповідних змін та доповнень до них.

Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні був предметом наукових досліджень О.М. Бандурки, С.Г. Братель, С.Ф. Денисюка, А.Т. Комзюка, О.М. Ключова, А.М. Куліша, А.Ф. Мельника, С.Г. Стеценка та багатьох інших авторів. Проте, незважаючи на численні дослідження особливостей громадського контролю у роботах сучасних науковців, дане питання не можна віднести до числа вирішених як на методологічному, так і на практичному рівні.

Метою цієї статті є визначення місця та особливостей громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, у зв'язку з чим заплановано: охарактеризувати чинне зако-

подавство України та наукову літературу на предмет визначення у них особливостей громадського контролю; визначити суб'єктів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, запропонувати практично значимі критерії їх класифікації; визначити ознаки цього виду контролю та сформулювати його поняття; надати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства з досліджуваних питань.

Щодо семантичного погодження слова "громадський", то, наприклад, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови під ним розуміється "той, що виникає, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, пов'язаний із ним; суспільний" [8, с.262].

На нашу думку, таке тлумачення слова "громадський" є занадто широким у зв'язку з чим не може бути використане для характеристики громадського контролю, оскільки будь-який вид контролю (міжнародний, державний, самоврядний) здійснюється в суспільстві, стосується суспільства, пов'язаний із ним. Більше того, всі види контролю є похідними від соціального контролю.

Що стосується чинного законодавства, то термін "громадський контроль" використовується у понад двохсот нормативно-правових актів, проте, поняття його невизначене, він досить часто ототожнюється із самоврядним контролем та цивільним контролем, що характерно і для наукової літератури [9, с.208].

У проекті Закону України "Про громадський контроль" сформульоване поняття громадського контролю над органами державної влади та органами місцевого самоврядування, під яким пропонується розуміти "здійснення правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів з метою сприяння їхній ефективній діяльності і виконання покладених на них функцій, захисту прав, свобод, інтересів громадян" [10].

У цілому погоджуючись з таким розумінням громадського контролю, перелічення його заходів (правових, організаційних, інформаційних) вважаємо зайвим, оскільки їх перелік не є вичерпним. Наприклад, до таких заходів варто віднести фінансові, матеріальні, правоохоронні, технічні та багато інших. Крім того, "сприяння ефективній діяльності і виконання покладених на органи державної влади та місцевого самоврядування функцій, захисту прав, свобод, інте-

ресів громадян" є лише одним із напрямів цього виду контролю, оскільки метою будь-якого контролю є і виявлення недоліків в діяльності підконтрольних об'єктів. На нашу думку, об'єктом громадського контролю повинні бути не лише органи державної влади та органами місцевого самоврядування а й громадські суб'єкти, насамперед, політичні партії та громадські організації, у зв'язку з чим буде мати місце так званий "самоконтроль".

Що стосується законодавства, яке визначає правовий статус правоохоронних органів, то лише в одному законодавчому акті - Кримінально-виконавчому кодексі України, термін "громадський контроль" не лише згадується, а й його регулюванню присвячено окрему статтю в якій зазначено, що "для забезпечення громадського контролю за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань створюються спостережні комісії" (п.2 ст.25) [11].

Окремий розділ регламентації громадського контролю за діяльністю Воєнної організації та правоохоронних органів передбачено у Законі України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави", до суб'єктів якого віднесені: громадяни, громадські організації та засобів масової інформації [12].

У навчальній та науковій літературі пропонується різні визначення громадського контролю [9, с.208; 13, с. 236; 14, с. 149; 15, с. 8-64; 16, с. 82].

На нашу думку, вищевказаним визначенням притаманні певні недоліки. Зокрема, не можемо погодитись із визначенням громадського контролю як діяльності громадських організацій, об'єднань громадян чи громадян [9, с. 208; 14, с. 149; 16, с. 82], оскільки їх використання значно обмежує коло суб'єктів досліджуваного контролю, позаяк такими можуть бути й інші колективні суб'єкти, що не мають правового статусу який передбачений Законом України "Про об'єднання громадян" (громадські та наглядовими рад (колегії), спостережні комісії, аудиторські фірми, трудові колективи тощо). Використання терміну "громадяни" також обмежує коло індивідуальних суб'єктів громадського контролю, оскільки такими можуть бути іноземні громадяни, особи без громадянства, громадські інспектори, захисники тощо. Нелогічним є віднесення до суб'єктів громадського контролю парламенту і органів місцевого самоврядування, оскільки контрольні повноваження парламенту реалізуються під час парламентського контролю, а органів

місцевого, - під час самоврядного (представницького) контролю [17, с. 8-64].

В. П. Сальников визначає поняття громадського контролю у широкому та вузькому значенні. У першому - як такий, що охоплює всі види та форми контролю населення за діяльністю державних чи інших органів та груп. У вузькому - авторитет громадської думки, гласності результатів і оцінок поведінки і діяльності людей [18, с. 150-151].

На нашу думку, більш вдалим виглядає підхід до розуміння громадського контролю у вузькому та широкому значенні, запропоноване Б. А. Бор'ян [19, с.20].

Чинне законодавство та науковці передбачають низку різних за правовим статусом суб'єктів громадського контролю: громадські організації та політичні партії, професійні спілки, громадські інспектори; наглядові та громадські ради, громадські консультативні ради, спостережні комісії, засоби масової інформації тощо, у зв'язку з чим доцільною буде їх класифікація. Зокрема, суб'єктів, які здійснюють громадський контроль, за таким критерієм, як їх кількісний склад, доцільно об'єднати у дві групи: 1) колективні, які представлені політичними партіями та громадськими організаціями; професійними спілками, громадськими та наглядовими радами (колегіями), спостережними комісіями, аудиторськими фірмами, трудовими колективами тощо; 2) індивідуальні, що реалізують свої контрольні повноваження одноособово (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, громадські інспектори, захисники на досудовому слідстві, представники та інші фахівці в галузі права, які надають правову допомогу за договором під час юрисдикційного процесу, журналісти ЗМІ, працівники правоохоронних органів тощо).

Суб'єктів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні можна класифікувати й за таким критерієм як організаційний зв'язок з підконтрольним об'єктом, за допомогою якого їх можна об'єднати у три групи: 1) зовнішні, які не входять до організаційно-штатної структури правоохоронних органів (політичні партії, громадські правозахисні організації, окремі громадяни тощо); 2) внутрішні, які входять до організаційно-штатної структури правоохоронних органів (працівники правоохоронних органів, трудові колективи, професійні спілки); 3) комплексні, передбачають як зовнішніх, так і внутрішніх суб'єктів (громадські

ради, наглядові ради, мобільні групи тощо)

За предметом контролю, діяльність суб'єктів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів також можна об'єднати у три групи: 1) ті, предметом контролю яких є переважно зовнішня правоохоронна діяльність (громадські правозахисні організації, спостережні комісії); 2) ті, предметом контролю яких є переважно внутрішня діяльність правоохоронних органів (професійні спілки); 3) комплексні, предметом контролю яких є як зовнішня (правоохоронна), так і внутрішня діяльність правоохоронних органів (громадські та наглядові ради).

Завершуючи характеристику громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні до його особливостей пропонуємо віднести такі:

1. Він є механізмом участі недержавних суб'єктів в управлінні правоохоронною справою.

2. Його суб'єкти не можуть втручатись у професійну діяльність правоохоронних органів, а незначний об'єм контрольних повноважень переважної більшості з них обумовлює необхідність введення у законодавчий обіг такого терміну як "громадський нагляд". Як вірно відзначає В.М. Гаращук, "діяльність громадських контролюючих органів назвати контролем можна лише досить умовно, оскільки в роботі багатьох з них відсутні обов'язкові ознаки контролю - право втручатися в оперативну діяльність того, кого контролюють, та право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності" [20, с.170]. С.Г. Братель, наголошує на тому, що "не коректно говорити про те, що діяльність громадян, об'єднаних громадян та засобів масової інформації є контрольною" [21, с.9], у зв'язку з чим пропонує поняття громадського нагляду за діяльністю міліції, розуміючи під таким "спостереження за дотриманням законності з боку правоохоронних органів, що здійснюється об'єднаннями громадян, громадянами особисто та засобами масової інформації, та виключає їх безпосереднє втручання в діяльність міліції" [21, с.15].

Натомість деякі із суб'єктів громадського контролю (наприклад, громадські інспектори) мають істотні контрольні повноваження (складають акти перевірок; складають протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень законодавства; доставляють осіб, які вчинили порушення законодавства; перевіряють документи).

3. Рішення суб'єктів громадського контролю, як правило, мають рекомендаційний характер.

4. Має профілактичну та попереджувальну спрямованість.

5. Отримав фрагментарне нормативне визначення у національному законодавстві.

Вищенаведені особливості громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні дозволили визначити такий як спостереження чи перевірку індивідуальними або колективними (зовнішніми чи внутрішніми) недержавними суб'єктами виконання (дотримання) правоохоронними органами та їх працівниками чинного законодавства, які, як правило, не можуть втручатися у професійну діяльність правоохоронних органів, а їх рішення здебільшого носять рекомендаційний та профілактичний характер.

На нашу думку, в одному із розділів Проекту Закону України "Про контроль за діяльністю правоохоронних органів", що буде присвячений регламентації громадського контролю необхідно визначити перелік загальних повноважень його суб'єктів, до яких пропонуємо віднести такі: одержувати від правоохоронних органів інформацію (крім забороненої законом), розповсюджувати її; здійснювати моніторинг законодавства, судової й адміністративної практики в контексті дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів; вносити пропозиції щодо удосконалення діяльності правоохоронних органів; проводити моніторинг діяльності правоохоронних органів; розглядати звернення громадян, в яких йдеться про протиправну діяльність правоохоронних органів; звертатись із скаргами на дії правоохоронних органів; здійснювати аналіз причин та умов порушення дисципліни та законності в діяльності правоохоронних органів; проводити громадські розслідування щодо порушень прав людини правоохоронними органами; проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм правоохоронного спрямування; брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування і діяльності правоохоронних органів; приймати участь у роботі (входити до складу) консультативних, дорадчих, постійних, тимчасових комісій, або інших органів, які пов'язані із завданнями громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів; вносити до правоохоронних органів пропозиції, звернення, подання, клопотання щодо здійснення заходів для усунення порушень чинного законодавства, відновлення порушених прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юри-

дичних осіб та інших колективних суб'єктів; представляти інтереси громадянина в суді щодо захисту його прав, свобод, законних інтересів; відвідувати правоохоронні органи з врахуванням обмежень, встановлених режимом секретності; брати участь в перевірках діяльності правоохоронних органів, які проводяться державними органами, органами місцевого самоврядування; при виявленні порушень правоохоронними органами законодавства України вживати заходів для їх припинення або передавати інформацію, документи тощо до відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування для притягнення винних осіб до відповідальності.

Крім того, в одному із розділів Проекту Закону України "Про контроль за діяльністю правоохоронних органів", який буде присвячений регламентації громадського контролю необхідно зазначити, що спеціальні повноваження суб'єктів громадського контролю визначаються законодавством.

Література

1. Про міліцію : Закон України : від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 4. - Ст. 20.
2. Про Державну податкову службу в Україні : Закон України : від 04.12.1990 р., № 509-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 6. - Ст. 37.
3. Про розвідувальні органи України : Закон України : від 22.03.2001 р., № 2331-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 19. - Ст. 94.
4. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України : від 18.02.1992 р., № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 22. - Ст. 303.
5. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України : від 30.06.1993 р., № 3342-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 35. - Ст. 358.
6. Про Державну прикордонну службу України : Закон України : від 03.04.2003 р., № 662-ІV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 27. - Ст. 208.
7. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України : від 23.06.2005 р., № 2713-ІV // Відомості Верховної України. - 2005. - № 34. - Ст. 254.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел. - К. ; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2009. - 1736 с.

9. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. - К. : Атіка, 2008. - 624 с.

10. Про громадський контроль : Проект Закону / внесений народними депутатами України А. В. Раханським, І. Ф. Шаровим [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2.

11. Кримінально-виконавчий кодекс України // Відомості Верховної України. - 2004. - № 3-4. - Ст. 21.

12. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19.06.2003 р., № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 46. - Ст. 366.

13. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. - Луцьк : Вежа, 2000. - 558 с.

14. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання-Прес, 2003. - 343 с.

15. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах / А. Б. Зеленцов. - М. : Изд-во РУДН, 2002. - 190 с.

16. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні / С. Ф. Денисюк. - Х. : ТД "Золота миля", 2010. - 368 с.

17. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах / А. Б. Зеленцов. - М. : Изд-во РУДН, 2002. - 190 с.

SUMMARY

The subjects of public inspection are determined after activity of law enforcement authorities in Ukraine. The meaningful criteria of their classification are offered practically. The signs of this type of control are determined, his concept is formulated. Get to suggestion in relation to the improvement of current legislation on investigated questions.

нах / А. Б. Зеленцов. - М. : Изд-во РУДН, 2002. - 190 с.

18. Сальников В. П. Правовая культура / В. П. Сальников // Актуальные проблемы теории права / под ред. К. Б. Толкачева и А. Г. Хабibuлина. - Уфа : Ақдан, 1995. - С. 150-151.

19. Борьян Б. А. Государственный контроль в Союзе ССР и Западной Европе / Б. А. Борьян. - М. : Изд-во Наркомторга СССР и РСФСР, 1928. - 291 с.

20. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гарашук Володимир Миколайович. - Х., 2003. - 412 с.

21. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / С. Г. Братель ; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. - К., 2007. - 20 с.