

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ



Олександр Музичук,

доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
начальник факультету підготовки фахівців
для підрозділів слідства та дізнання
Харківського національного університету
внутрішніх справ

УДК 342.95+351.74(477)

Характеристика сучасного стану контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні

Контроль за діяльністю правоохоронних органів у межах окремих наукових робіт досліджували: Л. В. Борець, С. Г. Братель, В. Л. Грохольський, С. М. Гусаров, В. С. Гуславський, С. Ф. Денисюк, І. М. Доронін, В. О. Заросило, О. М. Ключев, В. Ю. Кобринський, А. Т. Комзюк, О. А. Кузьменко, О. М. Куракін, В. В. Марков, В. В. Новіков, Р. М. Павленко, В. В. Пахомов, М. В. Самодзен, І. І. Троханенко, Ю. Ю. Хилько, О. М. Хольченков, О. М. Юлдашев та інші автори. Проте незважаючи на велику кількість наукових досліджень, присвячених проблематиці контролю за діяльністю правоохоронних органів, його сутність та особливості залишаються нез'ясованими й нині.

Метою цієї статті є характеристика сучасного стану контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, що передбачає з'ясування: стану дисципліни та законності у правоохоронних органах, причин (факторів),

які призводять до скоєння службових правопорушень; стану правової регламентації способів забезпечення дисципліни та законності в діяльності правоохоронних органів, насамперед контролю.

Щодо сучасного стану дисципліни та законності у правоохоронних органах, то він викликає небезпідставне занепокоєння як у керівництва держави, так і у пересічних громадян. Багато претензій до діяльності правоохоронних органів висувають міжнародні та вітчизняні правозахисні організації, висновки та звіти яких, на жаль, не завжди є об'єктивними. Заходи у сфері боротьби зі злочинністю, що здійснюються правоохоронними органами, не мають консолідованого і системного характеру. Поширеність злочинів свідчить про те, що органи влади, насамперед правоохоронні, які державою наділені повноваженнями забезпечувати

охорону конституційних прав людини, не завжди діють ефективно і тому не забезпечують повною мірою проголошений у ст. 3 Конституції України головний обов'язок держави – людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю [1].

На жаль, інформація про стан дисципліни та законності в правоохоронних органах залишається закритою для широких верств населення. Свідченням сказаного є те, що незважаючи на неодноразові вимоги керівництва нашої держави щодо дотримання принципу гласності та відкритості в діяльності органів Воєнної організації та правоохоронних органів держави [2–4], інформація про службові правопорушення багатьох правоохоронних відомств (органів прокуратури, органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, податкових органів тощо) є недоступною. На офіційних сайтах деяких правоохоронних органів серед їх розділів передбачено ті, що стосуються, наприклад, протидії корупції серед їх персоналу, проте вони містять лише перелік нормативно-правових актів.

Тому вважаємо доцільним поширити досвід Державної митної служби України щодо оприлюднення на офіційних сайтах інформації про стан дотримання працівниками правоохоронних органів дисципліни та законності, а також даних про розгляд відповідних судових справ, винесення відповідних ухвал судових органів, що є поширеною практикою у демократичних країнах світу.

Науковці визначають причини порушень дисципліни та законності в діяльності правоохоронних органів. Наприклад, серед причин та умов, що сприяють фактам порушень прав іноземних громадян під час реалізації вимог ст. 260 КУпАП, яка передбачає затримання осіб, які вчинили адміністративні проступки, називають такі: недостатній професійний рівень окремих

працівників міліції; відсутність належного контролю з боку керівництва та відповідальних чергових; недосконалі критерії оцінки діяльності правоохоронних органів щодо протидії незаконній міграції, яка направлена виключно на здійснення каральних функцій; недосконалість і неопрацьованість законодавчої та нормативно-відомчої бази з питань перебування іноземців в Україні та їх притягнення до відповідальності за скоєні порушення; недосконалий механізм взаємодії у сфері вирішення питань іноземних громадян та осіб без громадянства; низький рівень обізнаності персоналу правоохоронних органів з положеннями міжнародних та державних актів, які регулюють та захищають права біженців, іноземних громадян та осіб без громадянства [5, с. 146].

Пересічні громадяни причинами службових правопорушень називають: безкарність правоохоронців, які використовують незаконні методи в роботі (53%); поганий підбір кандидатів до лав правоохоронних органів (43%); невисокий професійний і культурний рівень працівників правоохоронних органів (38%). Своєю чергою, опитані працівники правоохоронних органів на першому місці серед причин протиправних дій своїх колег бачать недосконалість законодавства (52%), на другому – те, що їх права теж порушуються (50%), на третьому – поширену традицію (43%) [6, с. 137].

На нашу думку, причини (фактори), які призводять до скоєння службових правопорушень працівниками правоохоронних органів, доцільно об'єднати у такі групи: 1) правові, а саме: нечіткість нормативного закріплення завдань, функцій та повноважень працівників правоохоронних органів, які припускають суб'єктивне їх тлумачення, використання у власних (корисливих) цілях; лояльність чинного законодавства до вчинення корупційних правопорушень та інших дій, пов'язаних з корупцією, а також

зволікання з його оновленням; відсутність дієвої системи суб'єктів протидії службовим правопорушенням, насамперед зовнішніх тощо; 2) службово-професійні та морально-етичні: відсутність ефективного професійного відбору кандидатів на службу до правоохоронних органів; відсутність прозорих механізмів службової кар'єри; нехтування інтересами суспільства та правовий нігілізм частини правоохоронців; достатньо високий рівень корумпованості серед працівників правоохоронних відомств; безкарність порушників службової дисципліни; 3) економічні: низький рівень соціального забезпечення, насамперед, заробітної плати; призупинення низки гарантій та пільг (наприклад, на безоплатний проїзд громадським транспортом); не виплата передбачених законодавством надбавок; незабезпечення житлом тощо; 4) організаційні: відсутність дієвого контролю керівників (начальників) за поведінкою підлеглих; недотримання норм робочого часу та часу відпочинку працівників правоохоронних органів; відсутність дієвої статистики про види та кількість службових правопорушень та її оприлюднення.

Науковці пропонують низку заходів, спрямованих на попередження правопорушень серед працівників правоохоронних органів. Наприклад, О. А. Мартиненко такими називає: чітку узгодженість норм усіх галузей права, що регламентують діяльність працівників ОВС; остаточну деполітизацію ОВС та поступову децентралізацію управління з метою розширення ініціативи керівників у роботі з персоналом та розвинення форм громадського контролю; орієнтацію на громадську думку як на один з основних критеріїв ефективності діяльності ОВС; професіоналізм, компетентність та високі моральні якості як основна запорука кар'єрного зростання у системі органів внутрішніх справ; безконфліктне співіснування особистих, корпоративних та державних інтересів;

проактивний, випереджувачий підхід у розробленні заходів соціального захисту особового складу для нейтралізації криміногенного впливу; пріоритет індивідуальної відповідальності кожного працівника за виконання покладених обов'язків; інтегрованість ОВС України у систему міжнародних поліцейських асоціацій [7, с. 68–70].

З метою забезпечення дисципліни та законності російські науковці пропонують посилити каральні санкції, що передбачають такі заходи: виключення зі статей Кримінального кодексу щодо відповідальності за посадові злочини усіх видів покарання, окрім позбавлення волі на строк не менше 2 років; посилення заходів кримінальної репресії за вчинення працівниками правоохоронних органів загально-кримінальних злочинів [8, с. 209].

Варто зазначити й те, що умови та заходи попередження (профілактики) службових правопорушень передбачено чинним законодавством. Наприклад, у ст. 1 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України зазначено, що службова дисципліна в органах внутрішніх справ досягається: створенням належних умов проходження служби особами рядового і начальницького складу; набуттям високого рівня професіоналізму; забезпеченням гласності та об'єктивності під час проведення оцінки результатів службової діяльності; дотриманням законності і статутного порядку; повсякденною вимогливістю начальників до підлеглих, постійною турботою про них, виявленням поваги до їх особистої гідності; вихованням в осіб рядового і начальницького складу високих моральних і ділових якостей; забезпеченням соціальної справедливості та високого рівня соціально-правового захисту; умілим поєднанням і правильним застосуванням заходів переконання, примусу, дисциплінарного та громадського впливу; належним виконанням умов контракту про проходження служби [9].

На нашу думку, беручи до уваги характер причин (факторів), які призводять до скоєння службових правопорушень працівниками правоохоронних органів, заходи їх протидії також повинні бути: правовими – спрямованими на вдосконалення відповідного законодавства; службово-професійними та морально-етичними – спрямованими на вдосконалення службової діяльності, а також на виховання працівників правоохоронних органів; економічними – спрямованими на вдосконалення соціального захисту працівників правоохоронних органів; організаційними – спрямованими на вдосконалення контролю за поведінкою підлеглих.

Завершуючи характеристику сучасного стану контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, дійдемо таких висновків:

1. Сучасний стан дисципліни та законності у правоохоронних органах викликає обґрунтоване занепокоєння як у керівництва держави, так і у пересічних громадян. Багато претензій до діяльності правоохоронних органів висловлюють міжнародні та вітчизняні правозахисні організації.

2. У звітах, довідках, висновках та інших аналітично-звітних документах, як правило, аналізуються недоліки, щое в діяльності, більшою мірою органів внутрішніх справ, меншою – установ виконання покарань. Відповідно, стан дисципліни та законності в діяльності інших правоохоронних органів: прокуратурі, Службі безпеки України, Державній прикордонній службі України, Державній податковій службі України, Державній митній службі України та інших правоохоронних органах залишається нез'ясованим. Винятком є поодинокі наукові дослідження та офіційні дані правоохоронних відомств.

3. Для аналізу сучасного стану контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні характерний вузький підхід, оскільки як у аналітич-

но-звітних документах, так і в науковій літературі переважно освітлюються такі питання, як протидія насильству, і то, як правило, лише в діяльності органів внутрішніх справ. Інші питання, як-то: дотримання організаційно-штатної дисципліни; складання інформаційно-аналітичних та довідкових матеріалів; систематичність інформування органів виконавчої влади та громадськості про стан виконання покладених на правоохоронні органи завдань; діяльність чергових частин; дотримання нормативних документів щодо зберігання, обліку, закріплення, видачі, приймання та вилучення озброєння і спецзасобів; адміністративна практика та багато інших залишаються поза увагою.

4. Як у чинному законодавстві, так і в науковій літературі, аналітично-звітних матеріалах правозахисних організацій відсутня комплексна характеристика: причин (факторів), які призводять до скоєння службових правопорушень; стану правової регламентації способів забезпечення дисципліни та законності в діяльності правоохоронних органів; ефективності реалізації окремих видів та форм контролю за діяльністю правоохоронних органів.

5. Досить часто в офіційних правових актах робиться висновок «про неспроможність правоохоронних органів забезпечити захист конституційних прав громадян України» [10; 11], що, на нашу думку, є перебільшенням, оскільки згідно з офіційними статистичними даними про кількість скоєних злочинів на одиницю населення, динаміку розкриття злочинів, кількість заяв про злочини тощо, якість та ефективність діяльності правоохоронних органів України була та залишається значно вищою, порівняно з іншими країнами СНД та деякими країнами ближнього зарубіжжя. Щодо низького рівня довіри населення до діяльності правоохоронних органів, то з таким твердженням варто погодитись.

6. Найбільшою вадою правоохоронної системи, як і переважної більшості інших органів державної влади, є корупція. Наприклад, за даними одного з багаточисельних соціологічних досліджень, проведених в Україні з метою визначення рівня корупції, «до групи найвищого рівня корумпованості серед правоохоронних органів потрапили міліція, податкова міліція та прокуратура». Крім того, високий ступінь корумпованості, на думку респондентів, характерний для правозахисних організацій [12], свідченням чого є оприлюднення ними так званої «бажаної інформації для замовника».

7. Масштаби службових правопорушень та корумпованості серед працівників правоохоронних органів мають тенденцію до невпинного зростання. Водночас, варто визначити й те, що велика їх частка є латентними. Поширеним у правоохоронних органах, насамперед, міліції, є застосування катувань (тортур). Через недостатність заходів прокурорського нагляду,

слабкість відомчого контролю набула значного поширення практика відмов у порушенні кримінальних справ працівниками правоохоронних органів.

8. Інформація про стан дисципліни та законності в правоохоронних органах залишається закритою для широких верств населення. Свідченням цього є те, що незважаючи на неодноразові вимоги керівництва нашої держави щодо дотримання принципу гласності та відкритості в діяльності правоохоронних органів, інформація про службові правопорушення багатьох правоохоронних відомств є закритою. Тому вважаємо доцільним поширити досвід Державної митної служби України щодо оприлюднення на офіційних сайтах інформації про стан дотримання працівниками правоохоронних органів дисципліни та законності, а також даних про розгляд відповідних судових справ, винесення відповідних ухвал судових органів, що є поширеною практикою у демократичних країнах світу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про затвердження Положення про контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України : Указ Президента України від 19.02.2002 р. № 155 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 335.
3. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 р. № 1767 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 51. – Ст. 3418.
4. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Постанова Кабінету Міністрів від 11.09.2006 р. № 742 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 37. – Ст. 2540.
5. Права людини в діяльності української міліції : [наук.-практ. вид.] / художн. оформл. Б. Є. Захаров. – Х. : Права людини, 2009. – 296 с.
6. Моніторинг незаконного насильства в органах внутрішніх справ України / під заг. ред. Д. О. Кобзина. – Х. : Права людини, 2010. – 192 с.
7. Мартиненко О. А. Злочини серед персоналу ОВС України: перспективні напрямки відомчої превенції / О. А. Мартиненко // Право України. – 2006. – № 2. – С. 67–70.
8. Алтухов С. А. Преступления сотрудников милиции (понятие, виды и особенности профилактики) / С. А. Алтухов. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. – 271 с.
9. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 12. – Ст. 791.

10. Про дотримання правоохоронними органами України конституційних гарантій та законності в забезпеченні прав і свобод людини : Постанова Верховної Ради України від 23.03.2000 р., № 1592-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 24. – Ст. 193.

11. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12.02.2007 р., № 105/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 11. – Ст. 389.

12. *Корупція* в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.civica.org/main/data?t=3&c=1&q=19476>

Музичук О. М. Характеристика сучасного стану контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні

З'ясовується стан дисципліни та законності у правоохоронних органах, причини (фактори), які призводять до скоєння службових правопорушень. Характеризується стан правової регламентації способів забезпечення дисципліни та законності в діяльності правоохоронних органів, насамперед, контролю.

Ключові слова: контроль, діяльність правоохоронних органів.

Музичук А. М. Характеристика современного состояния контроля за деятельностью правоохранительных органов в Украине

Выясняется состояние дисциплины и законности в правоохранительных органах, причины (факторы), которые способствуют совершению служебных правонарушений. Характеризуется состояние правовой регламентации способов обеспечения дисциплины и законности в деятельности правоохранительных органов, прежде всего, контроля.

Ключевые слова: контроль, деятельность правоохранительных органов.

Muzichuk A. Description of the modern state of control after activity of law enforcement authorities in Ukraine

Turns out the states of discipline and legality in law enforcement authorities, reasons (factors) that assist the feasance of official offences. The state of legal regulation of methods of providing of discipline and legality is characterized in activity of law enforcement authorities, foremost, control.

Key words: control, activity of law enforcement authorities.