

УДК 351.74+316.77

С.Ф. ДЕНИСЮК, канд. юрид. наук, доц.,
Державна податкова адміністрація України в Харківській області

ОРГАНІЗАЦІЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Ключові слова: громадський контроль, громадський порядок, правоохоронні органи

Громадський контроль є важливим чинником забезпечення законності у сфері державного управління, механізмом участі громадян в управлінні державними справами. Від рівня його впливу на суспільно-політичне життя та на органи державної влади можна визначити рівень демократичності тієї чи іншої країни. Він сприяє реальній появі у неї тих ознак правової держави, корті припускають рівність особи і державних структур перед законом, відповідальність як особи, так і державних структур за правопорушення. Громадський контроль являє собою засіб саморегуляції громадської життєдіяльності, що за допомогою прийнятих у суспільстві соціальних цінностей і норм забезпечує упорядковане формування всіх його компонентів.

Отже, ефективність організації громадського контролю над правоохоронними органами у сфері забезпечення громадського порядку, крім забезпечення належним правовим регулюванням, залежить від науково-обґрунтованих та апробованих на практиці організаційних засобів його здійснення. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського контролю це проблема комплексна, і більш, того організація громадського порядку є складним і трудомістким проце-

сом. Тому ефективність громадського контролю (особливо на етапі його становлення) вирішальною мірою залежить від збалансованості повноважень суб'єктів його здійснення, насамперед у системі влади, від рівня реальної незалежності судової системи - оскільки судовий захист є найвищою формою гарантії прав і свобод громадян, у т.ч. в їхніх стосунках з органами влади та засобів масової інформації - оскільки саме незалежні ЗМІ забезпечують максимально об'єктивне й повне інформування громадян про діяльність правоохоронних органів у сфері забезпечення громадського порядку, а правоохоронні органи - про громадську думку з цих питань.

Хоча питанню здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів науковці присвятили досить багато уваги, зокрема, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.М. Гаращук, О.В. Джафарова, В.І. Москоvecь та ін., проте питання організації громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку все ж висвітлено недостатньо, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики.

Таким чином, метою нашої роботи є дослідження організації громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, зокрема, в сфері охорони громадського порядку. Наукова новизна, на нашу думку, міститься у застосуванні певного фактичного матеріалу у діяльності правоохоронних органів та здійсненого громадського контролю над ними, а також його пристосування до реалій сьогодення.

Тому на початку слід зазначити, що, як і держава, так і громадянське суспільство повинні мати однакові повноваження, в результаті чого громадянське суспільство зможе ефективно боротися зі зловживаннями в сфері державного управління, оскільки контролює діяльність державного апарату, допомагає виявити правопорушення, які вчинюються у процесі функціонування державної влади.

Спочатку слід визначитись з поняттям громадського контролю та його змістом у державному управлінні, а також впливом на діяльність правоохоронних органів у сфері забезпечення громадського порядку. В юридичній літературі щодо визначення громадського контролю існують різні погляди науковців, і визначаються як: 1) один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою [1, с.149]; 2) контроль з боку різних громадських угруповань – профспілок, трудових колективів, партій, рухів та ін., а також окремих громадян [2, с.224]; 3) важливий чинник забезпечення законності у сфері державного управління, механізм участі громадян в управлінні державними справами [3, с.236]; 4) своєрідна форма зворотного зв'язку, який дозволяє побачити, виявити, наскільки точно витримуються параметри системи [4, с.171].

Враховуючи викладене, можна зазначити, що у формулюванні поняття громадського контролю вченими обрано два критерії: по-перше його значення, зокрема більшість авторів зазначають, що він є важливим чинником забезпечення законності у сфері державного управління; по-друге, його суб'єктний склад.

Крім того, існують різні ознаки (рисни), які притаманні громадському контролю. Так, Ю.П. Битяк до таких ознак відносить відсутність права втручатися в оперативну діяльність підконтрольних і право самостійно притягати винних до правової відповідальності. Хоча, наголошує, що окремі громадські утворення мають контрольні повноваження, які наближають їх до державних контролюючих органів і передусім органів адміністративної юрисдикції [2, с.224].

В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко зазначають, що громадський контроль як засіб забезпечення законності діяльності виконавчорозпорядчих органів істотно відрізняється від усіх інших видів контролю. Ця відмінність по-

лягає насамперед у тому, що громадський контроль не має державно-владного змісту. Тому рішення громадських організацій за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер [5, с.532].

В свою чергу, В.Я. Малиновський вказує на такі ознаки громадського контролю: всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; їх контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту; для громадського контролю характерною рисою є попередження порушень у сфері виконавчої влади за допомогою засобів суспільного впливу; базується виключно на правових засадах [3, с.228].

На думку А.Ф. Мельника, О.Ю. Оболенського, А.Ю. Васіна та Л.Ю. Гордієнка особливість громадського контролю полягає у тому, що його основним методом є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень на підконтрольних об'єктах, яка може здійснюватись як самостійно, так і разом з органами державного контролю [1, с.151].

Отже враховуючи позиції науковців, на нашу думку, до ознак громадського контролю доцільно віднести такі: він є механізмом участі громадян в управлінні державними справами; суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; здійснюється громадськими суб'єктами як індивідуальними, так і колективними; його суб'єкти, як правило, не мають права втручатися в оперативну діяльність правоохоронних органів; рішення суб'єктів громадського контролю мають, як правило, рекомендаційний характер і носить здебільшого профілактичне спрямування; охоплює усі без винятку напрямки діяльності правоохоронних органів.

Беручи до уваги приведені вище ознаки *громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів*, вважаємо доцільним визначити його як перевірку (спостереження, нагляд) за додержанням правоохоронними органами та їх працівниками чинного законодавства та підзаконних актів, яка здійснюєть-

ся недержавними суб'єктами (як індивідуальними, так і колективними), і які не мають права втручатися в оперативну діяльність правоохоронних органів, а їх рішення здебільшого носять рекомендаційний та профілактичний характер.

Перейдемо до послідовного розгляду саме організації громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадської безпеки.

Аналіз національного законодавства та міжнародно-правових актів, до яких приєдналася Україна, дає підстави стверджувати, що в цілому у країні існує правова основа, необхідна для функціонування системи громадського контролю над правоохоронними органами.

Так, відповідно до ст.38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Отже, наведена конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті реалізацію громадськістю контрольних повноважень за органами державного управління, за діяльністю управлінського апарату і посадових осіб, у тому числі за діяльністю правоохоронних органів у зазначеній сфері.

Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначає систему демократичного цивільного контролю як сукупність інститутів і законодавчо закріплених процедур і засобів, що забезпечують розподіл повноважень, обов'язків та відповідальності між такими суб'єктами: Верховна Рада; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет міністрів; центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; прокуратура; судові органи; громадяни та громадські організації; засоби масової інформації.

У цьому ж законі громадському контролю присвячено окремий розділ, який так і називається «Громадський контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами

держави». Зокрема, у ст.19 цього законодавчого акту зазначено, що громадяни України беруть участь у здійсненні контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами як через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, так і особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців або до іншого державного органу в порядку, визначеному Конституцією України та Законом України «Про звернення громадян».

Крім того, Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» передбачено, що громадським організаціям, зареєстрованим у встановленому порядку, гарантується можливість: запитувати та отримувати в установленому порядку від правоохоронних органів інформацію, яка не містить державної таємниці, з питань їх діяльності; проводити наукові дослідження з проблем військового будівництва, організації оборони, забезпечення безпеки країни, боротьби із злочинністю, проводити публічне обговорення їх результатів, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо; проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування їх в ході реформування правоохоронних органів держави; брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування правоохоронних органів держави, проблем правового і соціального захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей; знайомитися з умовами служби, життя і побуту військовослужбовців; через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати із законодавчими ініціативами в галузі військового будівництва, правоохоронної діяльності, соціального захисту військовослужбовців, пенсіонерів та членів їхніх сімей.

При аналізі ст.20 Закону України «Про об'єднання громадян» можна зробити висновок, що контрольні повноваження за діяльністю правоохоронних органів об'єднання громадян реалізують під час: представлення і захисту своїх законних інтересів та законних інтересів своїх членів (учасників) у правоохоронних органах; участі у формуванні правоохоронної політики; проведення масових заходів (зборів, мітингів, демонстрацій тощо); одержання від правоохоронних органів інформації, необхідної для реалізації їх цілей і завдань; направлення звернень до правоохоронних органів; розповсюдження інформації і пропагування своїх ідей та цілей; заснування засобів масової інформації.

Отже, на нашу думку, до вище приведених повноважень об'єднань громадян у сфері забезпечення громадського порядку необхідно віднести і такі, як: проводити наукові дослідження з проблем діяльності правоохоронних органів щодо дотримання прав і свобод людини та громадянина; проводити громадську експертизу проектів нормативних актів з питань діяльності правоохоронних органів, представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам; брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності правоохоронних органів.

Досить впливовим засобом контролю за діяльністю правоохоронних органів у сфері забезпечення громадського порядку є створення громадських рад з питань забезпечення прав людини.

Так, при Міністерстві внутрішніх справ України створено Громадську раду з питань забезпечення прав людини, яка є консультативно-дорадчим органом, який надає консультативно-методичну допомогу МВС України в реалізації завдань Міністерства щодо дотримання прав людини, здійснює громадський контроль за дотриманням прав людини та діяльністю органів внутрішніх справ.

Отже, Громадська рада створюється з метою сприяння МВС України в питаннях забезпечення прав людини, зміцнення закон-

ності, підвищення правової культури серед працівників органів внутрішніх справ України, розуміння ними необхідності дотримання прав людини, укріплення взаємодії з громадськими правозахисними організаціями, підвищення правової культури та свідомості населення України.

В межах своєї діяльності Громадська рада при МВС України спрямовує свою діяльність по наступним напрямкам, як: практична та методична допомога у формуванні дієвих механізмів дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ; розгляд заяв фізичних і юридичних осіб про недотримання органами внутрішніх справ прав і свобод людини, закріплених у Конституції, міжнародному праві і національному законодавстві; інформування заявника про його права і наявні можливості правового захисту і сприяння йому в доступі до цих засобів; Здійснення посередницьких функцій для відновлення порушених прав і свобод за допомогою погоджувальної процедури; проведення громадських розслідувань щодо порушень прав людини працівниками органів внутрішніх справ, дотримуючись принципу неутручання в оперативно-службову діяльність; збір, підготовка і поширення інформаційних матеріалів, що включають внутрішнє законодавство, що стосується забезпечення прав людини органами внутрішніх справ, коментарі до нього, відповідні адміністративні і судові рішення та їх тлумачення вищими судовими органами; організація та проведення спеціалізованих семінарів з прав людини для співробітників органів внутрішніх справ та громадських організацій; спостереження за відповідністю національного законодавства і правозастосувальної практики, які стосуються органів внутрішніх справ, міжнародним зобов'язанням у галузі прав людини.

На нашу думку, серед повноважень Громадської ради необхідно передбачити здійснення контролю за правовим, кадровим, інформаційним, фінансовим та матеріально-технічним забезпеченням діяльності право-

охоронних органів.

Враховуючи викладене, слід визначити напрями організації громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку:

- доведення до населення змісту програм, ініціатив, окремих напрямків діяльності правоохоронних органів, перш за все щодо дотримання прав людини;

- вплив на правоохоронні органи, зокрема, міліцію, з метою сприяння особам, які звільнилися з місць позбавлення волі, та бездомним громадянам в оформленні та видачі документів, необхідних для вирішення соціально-побутових питань, вжиття заходів для надання допомоги зазначеній категорії осіб у соціальній адаптації та реінтеграції;

- забезпечувати проведення профілактичних заходів, спрямованих на запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності, а також вживати заходів для своєчасного повернення таких дітей у сім'ї та навчальні заклади за місцем проживання, посилення їх соціальної та правової опіки, поліпшення виховної роботи з ними;

- активізація роботи в напрямі відновлення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону шляхом їх матеріально-технічного забезпечення в установленому чинним законодавством порядку відповідно до Указу Президента України від 19.07.2005 р. № 119/2005 «Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності»;

- проведення спільних нарад, семінарів, конференцій, засідань за «круглим столом», заходів за участю громадськості та правоохоронних органів з актуальних проблем боротьби із злочинністю незаконною міграцією, пошуку шляхів їх розв'язання та механізму взаємодії;

- проведення моніторингу оцінювання діяльності правоохоронних органів, який повинен ґрунтуватися на результатах аналізу основних статистичних показників, вивчення громадської думки, якісної характеристики

стану боротьби із правопорушеннями у сфері громадського порядку;

- проведення систематичного роз'яснення через засоби масової інформації, Інтернет державної стратегії розвитку правоохоронних органів, питань їх реформування, запровадження нових форм роботи, спрямованих на розв'язання проблем громадян;

- громадське обговорення питань щодо ефективності роботи правоохоронних органів;

- впровадження практики залучення представників громадськості до формування державної політики у сфері забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян, проведення профілактично-роз'яснювальної роботи;

- утворення громадських рад та колегій при всіх правоохоронних органах;

- створення дієвої системи співпраці з громадськістю шляхом розміщення в громадських місцях, засобах масової інформації, Інтернет-номерів контактних телефонів районних підрозділів правоохоронних органів, графіків прийому громадян посадовими особами таких органів, номерів «телефонів довіри»;

- здійснення заходів щодо забезпечення підвищення рівня правової освіти населення;

- запровадження діяльності відповідно до регіональних потреб консультативних пунктів з метою надання безоплатної первинної правової допомоги особам при захисті їх прав, свобод і законних інтересів.

Таким чином, наведені вище напрями організації громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського контролю визначають процес розвитку форм та методів цієї діяльності, а отже, і тактичні прийоми і способи попередження і припинення правопорушень та притягнення винних до відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. 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.

2. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів і фак.] / за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 520 с.

3. Малиновський В. Я. Державне управління : начальний посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

4. Московець В. І. Взаємодія населення з міліцією: стан та шляхи удосконалення: дис. ... кандидата юрид наук : 22.00.03 / Московець Валерій Іванович ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2001. – 214 с.

5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

Денисюк С. Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку / С. Ф. Денисюк // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 102–107 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09dsfogr.pdf>

Розглянуті точки зору науковців-адміністративістів щодо розуміння громадського контролю та його ознак. Проаналізовано організацію громадського контролю у сфері забезпечення громадського порядку правоохоронними органами.

Денисюк С.Ф. Организация общественного контроля в сфере обеспечения правоохранительными органами общественного порядка

Рассмотрены точки зрения ученых-административистов относительно понимания общественного контроля. Проанализирована организация общественного контроля в сфере охраны общественного порядка правоохранительными органами.

Denysyuk S.F. The Organization of Social Control in Area of Securing Social Order by Law Enforcement Agencies

It regards points of view of scientists according to understanding of social control. It analyzes the organization of social control in area of guarding social order by law enforcement agencies.