

УДК 351.86 – 047.64

**Вичалківський І. В.,**

здобувач Науково-дослідного інституту  
Державної прикордонної служби України

### **ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ РАД В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ**

*Анотація. У статті розглянуто питання громадських рад та особливості їх діяльності в правоохоронних органах України. Зазначено, що громадські ради в правоохоронних органах України є основним правовим механізмом громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів. Громадські ради утворені для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами у правоохоронній сфері, з метою представництва інституцій громадянського суспільства та врахування їх інтересів у діяльності цих органів, забезпечення національної безпеки держави.*

*Ключові слова: громадська рада, громадський контроль, демократичний цивільний контроль, національна безпека, правоохоронні органи.*

**Вичалковський І. В.,**

соискатель Научно-исследовательского института  
Государственной пограничной службы Украины

### **ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ УКРАИНЫ**

*Аннотация. В статье рассмотрены вопросы общественных советов и особенности их деятельности в правоохранительных органах Украины. Отмечено, что общественные советы в правоохранительных органах Украины является основным правовым механизмом общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов. Общественные советы образованы для обеспечения участия граждан в управлении государственными делами в правоохранительной сфере, с целью представительства институтов гражданского общества и учет их интересов в деятельности этих органов, обеспечения национальной безопасности государства.*

*Ключевые слова: общественный совет, общественный контроль, демократический гражданский контроль, национальная безопасность, правоохранительные органы.*

**Vuchalkivskiy I.,**

Applicant for PhD, Scientific-Research Institute  
of the State Border Guard Service of Ukraine

### **FEATURES OF THE ACTIVITY OF THE PUBLIC COUNCILS IN LAW ENFORCEMENT BODIES OF UKRAINE**

*Annotation. Today, the engagement of citizens, civil society institutions to participate in the discussion, elaboration, examination, adoption and implementation of policy and public management decisions on important social, group and other interests and needs, is implemented by the authorities not to the full extent that is testimony to the weakness of democratic processes. Therefore, the system of power in Ukraine remains opaque and rather*

*closed and, in fact, this opacity and secrecy of the state authorities became deterrent democratic, socio-economic development of the state.*

*Therefore, under these conditions, the search for new approaches of development and efficiency of democratic civilian control over law enforcement in public administration is extremely urgent scientific task. These issues are, without exaggeration, the national security state.*

*In the article the questions of community councils and their activities in the law enforcement bodies of Ukraine. It is noted that councils in law enforcement bodies of Ukraine is the main legal mechanism of public control over the activities of law enforcement agencies. Public councils established to ensure the participation of citizens in the management of public Affairs in the law enforcement field, with the purpose of representation of civil society institutions and their interests in the activities of these bodies, the national security state.*

*To ensure the effective functioning of the system of public councils under the law enforcement agencies are considering adopting the following measures: training of members of the regional public councils uniform standards and forms of cooperation between the public and law enforcement agencies; the definition of a National strategy for operation of community councils; the compilation of decisions of the public councils; monitoring activity of the public councils; development of recommendations on optimization of work of public councils; development of standards for the work of public councils in the form of public reception offices (development provisions of the basic directions of work), mobile groups (creating a mechanism for cooperation and implementation of the results of operations of the mobile groups through a system of community councils), an independent public opinion research on people's perception of law enforcement agencies.*

*Key words: public Board, public control, democratic civilian control, national security, and law enforcement agencies.*

**Постановка проблеми.** Сфера забезпечення національної безпеки є важливою ланкою в системі взаємодії суспільства та держави. Очевидно, що вплив громадських інституцій на державну політику в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства залежить від загального рівня суспільної організації, готовності та спроможності громадян та їх об'єднань на практиці реалізувати задекларовані Конституцією демократичні права і свободи, що значною мірою визначається фінансовою й організаційною незалежністю інституцій громадянського суспільства та наявністю механізмів впливу на формування та реалізацію державною політики національної безпеки [9].

Сьогодні залучення громадян, інституцій громадянського суспільства до участі в процесі обговорення, розробки, експертизи, прийняття та здійснення політичних і державно-управлінських рішень, що стосуються суспільно значимих, групових та інших інтересів і потреб, реалізується органами влади не повною мірою, що є свідченням слабкості демократичних процесів. Тому, система влади в Україні залишається непрозорою та досить закритою і, по суті, ця непрозорість і закритість органів державної влади перетворилася в стримуючий фактор демократичного, соціально-економічного розвитку держави.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Разом з тим у науковій літературі констатується невисокий рівень обізнаності науковців у питаннях діяльності громадських рад в правоохоронних органах. На даний час можна констатувати лише поодинокі спроби деяких дослідників та авторів, які розглядали окремі її аспекти.

Варто зауважити, що ця проблематика ще не знайшла адекватного за своєю практичною значущістю теоретичного осмислення і не є поширеною темою досліджень в галузі наук з державного управління в Україні. Таким чином, це свідчить проте, що проблеми удосконалення діяльності громадських рад в правоохоронних органах на сьогодні ґрунтовно не досліджено та потребують системних наукових розробок.

*Мета статті* – розкрити особливості діяльності громадських рад в правоохоронних органах України.

*Виклад основного матеріалу.* Сьогодні в Україні одним із основних засобів громадського контролю, який потребує вдосконалення, є громадські ради при органах державної влади та місцевого самоврядування, адже наразі вони мають більшою мірою декларативний характер, а рішення громадських рад – рекомендаційний характер, тобто не є обов'язковими для посадових осіб органів державної влади. Громадські ради у їх нинішньому вигляді значною мірою себе дискредитували, оскільки часто не лише виконують “декоративну” роль, а й слугують легітимізації державно-управлінських рішень, що суперечать інтересам держави та її громадян.

Оскільки це процес новий, він потребує всебічного наукового вивчення та теоретичного обґрунтування.

В Енциклопедичному словнику з державного управління розкрито термін “громадські ради” – як консультативно-дорадчі інституції, які утворюються при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування з метою представництва громадськості та врахування їх інтересів у діяльності цих органів. Формалізація дій державної влади України щодо врахування громадської думки із забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики згідно із ст. 38 Конституції України почалася Указом Президента України від 31 липня 2004 р. № 854/2004. Організація діяльності громадської ради прописана у Положенні про громадську раду, ухваленому нею та затвердженому відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, у якому передбачені процедури внутрішньої організації діяльності громадської ради, її взаємодії з відповідним органом влади та його структурними підрозділами, з організаціями громадянського суспільства та з громадянами відповідної території або сфери діяльності прописано порядок урахування рекомендацій громадської ради в нормативні акти України. Стимулом для

підвищення уваги влади до громадської ради є реалізація курсу України на прозорість у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, соціальну спрямованість державно-управлінських рішень та подолання корупції [1].

Сьогодні до основних проблем створення і діяльності громадських рад в Україні можна віднести: низький фаховий рівень членів громадських рад, а отже, брак їх авторитету для органу влади; неналежне фінансове, матеріально-технічне та організаційне забезпечення громадських рад, що не дає їм змоги нормально виконувати свої функції; необов'язковість рішень громадських рад для державних органів, що призводить зазвичай до ігнорування цих рішень; обмеження доступу громадських рад до офіційних інформаційних джерел, що робить неможливою їхню участь у державному управлінні; некомпетентність працівників державних органів, їх необізнаність з можливостями й особливостями функціонування громадських рад; нестача працівників у державних органах для виконання функцій спілкування з громадськістю; неналежне планування діяльності рад, які не можуть працювати у звичному для органів влади режимі “сьогодні на вчора”; неготовність членів громадських рад узгоджувати між собою свої позиції на основі компромісу; низька прозорість діяльності самих громадських рад.

На думку дослідника А.С.Крупника, громадські ради як інструмент демократизації може бути найбільш ефективним в умовах сучасної трансформації української суспільно-політичної системи, оскільки, з одного боку, дає змогу впорядкувати взаємозв'язки між владою і громадою, а з другого – завдяки достатньо високому ступеню свободи забезпечує можливість постійного вдосконалення форм і методів співпраці між ними [4].

Громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

У своїй діяльності громадська рада керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також Положенням про громадську раду, розробленим на основі цього Типового положення. Положення про громадську раду погоджується з органом виконавчої влади, при якому вона утворена, та схвалюється на її засіданні.

Процес створення громадських рад в правоохоронних органах розпочався в 2005 р. Активізовано до цього процесу підійшло

Міністерство внутрішніх справ України, де 27 грудня 2005 р. була створена Громадська рада при МВС України з питань забезпечення прав людини. Особливістю ситуації в МВС України є те, що Громадська рада при МВС за своєю суттю та змістом діяльності опікувалася проблемами забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ.

Зокрема, напрями, які вибрані як пріоритетні Громадською радою при МВС України з питань дотримання прав людини, були такими: права громадян під час затримання, дізнання та слідства; дотримання прав під час виборів та виборчої кампанії; право на мирні зібрання; освіта в галузі прав людини; попередження домашнього насильства, жорстокого поводження з дітьми, торгівлі людьми, гендерна рівність у діяльності органів внутрішніх справ; нормативно-правове та науково-методичне забезпечення діяльності Громадської ради при МВС; права мігрантів та біженців; повага на приватне життя; права неповнолітніх [3].

Згідно з Положенням Громадська рада при МВС є консультативно-дорадчим органом, який надає консультативно-методичну допомогу МВС України в реалізації завдань Міністерства щодо дотримання прав людини, а також здійснює громадський контроль за дотриманням прав людини. Однією з цілей створення цієї Громадської ради є укріплення взаємодії з громадськими правозахисними організаціями.

Обмеження в роботі громадської ради накладаються законами України і дублюються в Положенні про діяльність громадської ради. Так, оперативні та мобілізаційні плани правоохоронних органів, оперативно-розпорядчі дії їхніх посадових осіб контролю з боку громадян та громадських організацій не підлягають.

Отже, створення та робота Громадської ради з питань забезпечення прав людини є важливим виявом демократизації правоохоронних структур України, готовності їх до сприйняття принципів захисту прав людини. Тому проблема дотримання прав та свобод громадян в Україні, особливо в правоохоронній діяльності, є вельми актуальною. Так, наказом МВС України № 607 від 30 листопада 2010 р. скасовано наказ від 27 грудня 2005 р. № 1243, яким було затверджено Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України з питань забезпечення прав людини [5]. На початку 2011 р. було затверджено новий склад цієї Громадської ради та її Положення [3].

Створення системи моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ, важливою складовою якої є громадські ради, зумовлене необхідністю протидії порушенням прав людини з боку працівників міліції. Сьогодні незважаючи на низку кроків, здійснених МВС України задля ліквідації умов та чинників, які породжують порушення прав людини, така практика не викоренена.

Для реалізації конституційного права на участь громадян в управлінні державними справами, надання їм ширших можливостей для вільного користування інформацією, забезпечення принципів відкритості та прозорості в діяльності правоохоронних органів экс-Президент України В.А.Ющенко підтримав пропозицію Служби безпеки України і своїм розпорядженням створив Громадську раду при СБУ. Цей дорадчий орган сприяє здійсненню цивільного контролю у сфері безпеки держави, інформування громадськості про діяльність СБУ, проведення консультацій та широкому обговоренню проектів найважливіших рішень, зміцненню довіри населення до цієї служби. До складу Громадської ради при СБУ входять авторитетні політичні, громадські діячі, науковці, журналісти, незалежні експерти. Діяльність цієї Громадської ради сприяє зміцненню добрих відносин між різними складовими сектору безпеки і оборони, державними інституціями та представниками громадянського суспільства.

Донедавна одним із дієвих механізмів демократичного цивільного контролю над Службою безпеки України був інститут Уповноваженого з питань контролю за діяльністю СБУ при Президентові України, однак після реорганізації Адміністрації Президента України посада Уповноваженого була виведена з її складу.

Відповідно до Указу Президента України № 775/2010 від 16 липня 2010 р. було деталізовано вимоги до претендента, а також внесено зміни до процедури призначення на цю посаду [6]. Утім, усунення Уповноваженого з посади заступника глави Адміністрації Президента України значно обмежило його контролюючу функцію та позбавило реальних важелів впливу на діяльність СБУ.

Останніми роками відповідно до Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [7] при структурах сектору безпеки і оборони з метою здійснення цивільного контролю за їх діяльністю було створено громадські ради. Сьогодні такі ради діють при Службі безпеки України, Міністерстві внутрішніх справ України, Державній прикордонній службі України та Міністерстві оборони України.

У розвитку та підвищенні ефективності демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів та удосконаленні діяльності громадських рад зацікавлені не тільки громадські організації, а й самі правоохоронні структури. Зокрема, аргументи на користь цього твердження є такими [2]:

- громадська рада – це інструмент комунікації між громадськістю, політиками, незалежними експертами, правозахисниками, працівниками правоохоронних структур;
- через громадську раду здійснюються програми покращення іміджу структур правоохоронних органів, довіри населення, тобто

діяльність громадських рад є механізмом наближення цих структур та населення;

- через громадську раду може покращуватися співпраця із засобами масової інформації та громадськими організаціями;

- через громадські ради можна захищати права співробітників структур правоохоронних органів;

- громадська рада – це використання ресурсів громадськості (людських, матеріальних, технічних тощо) для службової діяльності структур правоохоронних органів;

- громадська рада – це також розподіл відповідальності за прийняття рішень, які стосуються роботи з населенням;

- діяльність громадської ради стимулюватиме працівників правоохоронних відомств у дотриманні прав людини;

- через громадську раду працівники правоохоронних структур можуть отримувати сучасні знання та інформацію, особливо в галузі прав людини, шляхом проведення тренінгів, семінарів тощо;

- співпраця з громадськими радами – це участь у реформуванні правоохоронних структур та здійснення процесів демократизації правоохоронної діяльності;

- громадські ради – це інструмент формування та підвищення правової культури населення.

На думку К.Б.Левченка, О.А.Мартиненка, Ю.Л.Белоусова, дотримання принципів демократичності та прозорості в діяльності громадських рад в правоохоронних органах вимагає відпрацювання та впровадження в життя певних механізмів та інструментів їх реалізації, зокрема: висвітлення роботи громадських рад у засобах масової інформації; підготовка щорічних (або піврічних) звітів про роботу громадської ради; проведення круглих столів та зустрічей з громадськими організаціями, які займаються питаннями дотримання прав людини, але не є членами громадських рад; проведення прес-конференцій з питань діяльності громадських рад; організація роботи інтернет-сторінки громадських рад [2].

Розв'язати окреслені проблеми можливо шляхом запровадження єдиної системи громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, який би поєднував ініціативи громадських організацій та силових структур держави.

Для забезпечення ефективного функціонування системи громадських рад при правоохоронних органах вважаємо за доцільним ужиття таких заходів: навчання членів регіональних громадських рад єдиним стандартам та формам співпраці громадськості та правоохоронних органів; визначення Національної стратегії функціонування громадських рад; узагальнення рішень громадських рад; моніторинг діяльності громадських рад; розробка

рекомендацій щодо оптимізації роботи громадських рад; розробка стандартів роботи громадських рад у вигляді громадських приймалень (розробка положення, основних напрямів роботи), мобільних груп (створення механізму взаємодії та реалізації результатів діяльності мобільних груп через систему громадських рад), незалежного вивчення громадської думки щодо оцінки населенням діяльності правоохоронних органів.

*Висновок.* Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що основним стимулом для підвищення уваги органів влади до громадських рад в правоохоронних органах України є реалізація курсу України на відкритість та прозорість у діяльності органів державної влади щодо її політики у правоохоронній сфері, соціальну спрямованість державно-управлінських рішень з попередження й недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина, захист їхніх законних інтересів.

Таким чином, науковий аналіз сучасного стану організації та функціонування громадських рад при правоохоронних органах в Україні дає нам підстави стверджувати, що цей правовий засіб громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів потребує негайного та суттєвого вдосконалення.

***Список використаних джерел:***

1. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2010. – 820 с.
2. Організаційно-правові засади роботи громадських рад з питань забезпечення прав людини в діяльності ОВС України : наук.-практ. посіб. / К. Б. Левченко, О. А. Мартиненко, Ю. Л. Белоусов та ін. – Х. : Права людини, 2007. – 264 с.
3. Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України з питань забезпечення прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://umdp1.info/index.php?id=1225272122>.
4. Крупник А. С. Громадські ради: зайвий тягар чи опора владі? [Електронний ресурс] / А. С. Крупник // Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R\\_2/09kashov.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09kashov.pdf).
5. Про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України з питань забезпечення прав людини : наказ МВС України від 27 груд. 2005 р. № 1243. – Б. м., 2005.
6. Про внесення змін до деяких указів Президента України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 16 лип. 2010 р. № 775/2010. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/775/2010>.
7. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV// Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
8. Сіцінська М. В. Громадська рада: особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України [Електронний ресурс] / М. В. Сіцінська // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. – 2014. – № 1. – Режим доступу до журн.: [www.dy.nayka.com.ua](http://www.dy.nayka.com.ua).



9. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2012. – 544 с.

**References:**

1. Kovbasiuk, Y.V. Troshchinsky, V.P. Surmin, J.P. (2010), [Encyclopedic Dictionary of the government], Kyiv, Ukraine.
2. Levchenko, K.B. Martinenko, A.A. and Belousov, Y.L. (2007), [The organizational principles of community councils on human rights in the internal affairs of Ukraine], Human rights, Kharkiv, Ukraine.
3. The provisions of the Public Council under the Ministry of internal Affairs of Ukraine on ensuring of human rights [Electronic resource], available at: <http://umdpl.info/index.php?id=1225272122> (Accessed 5 November 2014).
4. Krupnik, A.S. “Community Councils: unnecessary burden or reliance power?”, [Electronic resource] – available at: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R\\_2/09kashov.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09kashov.pdf) (Accessed 5 November 2014).
5. On the Public Council under the Ministry of internal Affairs of Ukraine on ensuring of human rights (2005), № 1243.
6. Decree of the President of Ukraine (2010), “On amendments to some decrees of the President of Ukraine” available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/775/2010> (Accessed 7 November 2014).
7. Decree of the President of Ukraine (2003), “On democratic civil control over the Military organization and law enforcement agencies of the state”, № 46. – pp. 366.
8. Sitsinska, M. V. (2014), Community Council: features of its activities in the sector of security and defense of Ukraine available at: [www/dy.nayka.com.ua](http://www.dy.nayka.com.ua) (Accessed 8 November 2014).
9. Sytnik, G. P. (2012), [State management in the sphere of national security (conceptual and organizational and legal framework)], NAPA, Kyiv, Ukraine.

*Рецензент: Сіцінський А.С., д.держ.упр., професор*

УДК 351.86

**Юрковський Д. Ю.,**

аспірант кафедри державного менеджменту  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

**СУТНІСТЬ ПОЛІТИКО-ДИПЛОМАТИЧНОГО МЕХАНІЗМУ  
У СУЧАСНІЙ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ  
УКРАЇНИ**

*Анотація. У статті проведено аналіз політико-дипломатичного механізму у сучасній зовнішньополітичній діяльності України. Обґрунтовано, що ключовим пріоритетом зовнішньополітичної діяльності України є реалізація стратегічного курсу держави на європейську інтеграцію та набуття повноправного членства у Європейському Союзі. Зазначено, що сьогодні відсутні наукові розробки щодо особливостей впровадження політико-дипломатичного механізму у систему державного управління з урахуванням зовнішньополітичної діяльності України в умовах військової інтервенції РФ. Доведено про необхідність пошуку додаткових міжнародних гарантій*