

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Для країн, політична система яких є демократичною, одну з ключових складових державної політики у сфері забезпечення національної безпеки становить громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів та органів державної влади. Ефективність діяльності інститутів громадянського суспільства щодо контролю за правоохоронними органами є ознакою реальної демократії, слугує перепусткою до входження держави до європейського співтовариства. Можна говорити, що саме дієвість громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів і являє собою індикатор сталого демократичного розвитку держави.

Вплив громадських інститутів на державну політику в будь-якій сфері, у першу чергу, залежить від загального рівня суспільної організації, готовності й спроможності громадян та об'єднань громадян на практиці реалізувати задекларовані Конституцією України та законами України демократичні права і свободи.

Необхідно відзначити, що питання здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів були предметом досліджень М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, І. П. Голосніченка, Ю. Ф. Кравченка, О. М. Музичука, В. П. Петкова та ін. Проте ряд актуальних і практично значущих проблем у цій сфері потребує подальшої розробки, тому **метою** цієї статті є з'ясування і розгляд організаційно-правових засад здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в умовах сьогодення та вироблення напрямків його вдосконалення.

Одним із основних факторів, які становлять потенційну загрозу внутрішній безпеці держави, є можлива відсутність контрольованості окремих органів державної влади, в тому числі й правоохоронних органів, з боку незалежних (від цієї влади) інституцій, тобто з боку громадянського суспільства. Тому розвиток громадянського суспільства і його демократичних інститутів в Україні об'єктивно вимагає розробки та впровадження дієвого

громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, який відповідає формам, змісту та практиці, прийнятих у демократичних країнах.

У даному випадку громадський контроль можна визначити як систему відносин громадянського суспільства з державою, яка базується на підзвітності органів державної виконавчої влади (правоохоронних органів) органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) та недержавним структурам (громадськість). Основне спрямування громадського контролю над правоохоронними органами – запобігання перетворенню країни на державу «поліцейського типу» і сприяння розвитку демократичних процесів у контрольованих структурах. Основною проблемою на цьому шляху є відсутність поінформованості широкої громадськості та її представників («недержавних організацій», журналістів тощо) про ті процеси, які відбуваються в зазначених правоохоронних структурах.

Окремої уваги заслуговує позиція О. М. Музичука, який зазначає, що громадський контроль за діяльністю органів внутрішніх справ суттєво відрізняється від усіх інших видів контролю (загальнодержавного, відомчого, судового тощо), і ця відмінність полягає в тому, що: всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; їх контрольно-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 [1, с. 162]. Можна стверджувати, що ця позиція дієва для всієї системи правоохоронних органів.

Необхідно відзначити, що схвалена 21 листопада 2007 р. Кабінетом Міністрів України «Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» визначила комплекс заходів, спрямованих на

посилення ролі інститутів громадського суспільства у процесах державного управління:

- удосконалення нормативно-правової бази з питань розвитку громадянського суспільства, доступу громадян до інформації;

- надання інститутам громадянського суспільства у повному обсязі інформації про свою діяльність, за винятком тієї, що відповідно до законодавства становить державну таємницю;

- сприяння висвітленню в засобах масової інформації проектів ефективного співробітництва органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства;

- унеможливлення втручання органів виконавчої влади в діяльність громадських інститутів, за винятком випадків, установлених законом;

- залучення органами виконавчої влади громадських інститутів як зацікавлених сторін до управління державними справами [2].

Але на сьогодні більшість положень цієї Концепції залишається декларативними, що потребує створення нових шляхів її впровадження.

З метою реалізації цілей даної статті перейдемо до послідовного розгляду організаційно-правових засад здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Однією з поширених форм громадського контролю є *звернення громадян*. За допомогою цього механізму вони у режимі зворотного зв'язку повідомляють правоохоронні органи про виконання, невиконання або неналежне виконання ними або підвідомчими їм органами чи установами правоохоронних функцій та вимагають вжиття відповідних заходів, крім того, відстоюють свої права та законні інтереси.

Наступним дієвим механізмом громадського контролю є *створення та діяльність Громадських рад*, які являють собою реальну силу, виражають думку голосу громадськості та забезпечують прозорість роботи правоохоронних органів. Завдяки зусиллям громадських рад робота правоохоронних органів стає більш ефективною, дедалі більше громадян залучаються до їх роботи, але слід констатувати той факт, що на теперішній час не у всіх правоохоронних органах створені дані ради.

Так, у Державній податковій адміністрації України (далі – ДПА) в 2002 р. була створена Громадська колегія. Головним завданням цього постійного дорадчого органу ДПА є сприяння реформуванню державної податкової служби України. Положення про Громадську колегію при ДПА в останній редакції затверджено наказом ДПА України від 17 червня 2006 р. № 286. Відповідно до положення, до

складу Громадської колегії включаються представники громадських організацій, великого, середнього та малого бізнесу, а також адвокатських фірм, професійних спілок та інших неприбуткових об'єднань громадян, засобів масової інформації. У Службі безпеки України Громадська рада створено відповідно до Розпорядження Президента України № 269/2006-рп від 20 липня 2006 р. При Адміністрації державної прикордонної служби також створена Громадська рада та затверджений її персональний склад. Громадська рада Міністерства оборони створювалась на виконання Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [3, с. 23–26].

Наступним кроком у розвитку громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів є запровадження *громадської експертизи*. На думку Т. Троїцької, громадська експертиза є механізмом громадської експертної діяльності з аналізу й оцінки впливу нормативних та інших управлінських рішень влади усіх рівнів на умови життя і реалізацію прав та законних інтересів широких верств громадян і конкретних соціальних груп [4]. Поза сумнівом, ця експертиза має бути комплексним дослідженням громадськості проблем діяльності правоохоронних органів. З іншого боку, проведення громадської експертизи навряд чи є можливим без залучення експертів, а за підсумками її проведення має бути винесено обґрунтований висновок, який би відповідав чинному законодавству. Але слід констатувати: хоч би що стало предметом громадської експертизи, орієнтуватися вона має на дотримання прав людини, національного законодавства, відповідність інтересам соціальних груп. Вважаємо, що залежно від предмета дослідження експертиза може мати такі види: 1) експертиза нормативно-правових актів; 2) експертиза програм перспективного розвитку напрямів у сфері забезпечення внутрішньої безпеки; 3) експертиза інших значущих рішень правоохоронних органів. Причому громадська експертиза може здійснюватися як стосовно проектів указаних видів актів, так і тих, що набрали законної чинності. Цей вид контролю дозволяє громадськості і правоохоронним органам ефективно взаємодіяти, переходячи від взаємних звинувачень до конструктивного діалогу. Результати громадської експертизи матимуть більш значущі наслідки на державному рівні, де правоохоронні органи та громадські об'єднання (громадськість) тісніше пов'язані між собою.

Відповідно до затвердженої Постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [5] необхідно визначити пріоритетні сфери застосування механізму громадської експертизи та створити експертну мережу з-поміж громадських організацій, органів самоорганізації населення, об'єднань підприємців та інших організацій громадської експертизи на підставі їх конкурсного відбору. Треба доповнити чинне законодавство нормами, які б передбачали обов'язковість здійснення громадської експертизи певних видів актів правоохоронних органів, а статуту територіальних громад – порядком формування громадських експертних інституцій та процедурами здійснення громадської експертизи.

Завдяки впровадженню цього виду громадського контролю з'явиться можливість оцінити ймовірні наслідки управлінських актів до, а не після їх ухвалення і зробити ці акти якіснішими та соціально результативнішими.

Враховуючи викладене, слід зробити наступні **висновки**. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів буде успішною і результативною формою участі громадян в управлінні внутрішньої безпеки держави за таких умов:

- усвідомлення правоохоронними органами, органами публічної влади та посадовими особами усіх рівнів необхідності існування громадського контролю як невід'ємної складової системи публічного управління (як зворотний зв'язок та зовнішнє оцінювання);

- усвідомлення громадянами, громадськими об'єднаннями, територіальними громадами своєї відповідальності за стан справ на власній території, що має спонукати найбільш активних та небайдужих членів суспільства добровільно брати участь у здійсненні громадського контролю;

- наявність розвиненої законодавчої бази,

що передбачає обов'язковість для правоохоронних органів, органів влади залучати представників громадськості до вироблення та реалізації публічної політики на усіх стадіях підготовки, ухвалення та виконання управлінських рішень, а також містить дієздатні механізми громадського контролю;

- наявність постійно діючої системи навчання та підвищення кваліфікації осіб – громадських експертів, які беруть участь у здійсненні громадського контролю, забезпечення їх фахової спеціалізації та надання їм необхідних нормативно-методичних матеріалів;

- створення асоціацій споріднених структур, які здійснюють громадський контроль, що дає можливість представляти на владному рівні інтереси кожної окремої організації та впливати законними методами на формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішньої безпеки;

- тісний творчий зв'язок та обмін досвідом діяльності щодо здійснення громадського контролю між громадськими організаціями, правоохоронними органами та владними структурами, які займаються створенням та розвитком системи громадського контролю в країні, з відповідними зарубіжними та міжнародними організаціями.

Враховуючи, що система громадського контролю значною мірою базується на складових соціальної інфраструктури, яка, крім матеріальних соціальних об'єктів, включає й інститути громадянського суспільства (політичні партії, громадські, профспілкові організації, органи самоорганізації населення тощо), а також нематеріальні чинники – норми права та суспільної моралі, суспільні цінності, соціальний капітал, – однією з основних умов успішного розвитку громадського контролю в Україні є активне формування і розвиток соціальної інфраструктури.

Література

1. Музичук О. М. Проблеми розвитку громадянського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ / О. М. Музичук // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 158–163.
2. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листоп. 2007 р. № 1035-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – Ст. 3284.
3. Організаційно-правові засади роботи Громадських рад з питань забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України : практ. посіб. – Х. : Права людини, 2007. – 264 с.
4. Троицкая Т. В. Понятие и юридическая природа общественной экспертизы / Т. В. Троицкая // Юридический мир. – 2006. – № 9. – С. 67–71.
5. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 2889.

Надійшла до редколегії 21.09.2009

Анотації

Розглянуто організаційні-правові засади здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів. Визначено шляхи результативності форм участі громадськості в управлінні внутрішньої безпеки держави.

Рассмотрены организационно-правовые основы осуществления общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов. Определены пути результативности форм участия общественности в управлении внутренней безопасностью государства.

Organizational and legal grounds for public control realization over law enforcement agencies' activity are considered. The ways of public participation forms' effectiveness in managing internal safety of the state are defined.

УДК 343.9

М. О. ЧЕРКАСОВ,
оперуповноважений ДСБЕЗ
ГУМВС України в Харківській області

СИСТЕМНО-СТРУКТУРНИЙ АНАЛІЗ ОРГАНІВ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ

Останнім часом громадян України дедалі більше хвилюють проблеми забезпечення особистої недоторканності та створення належних, а головне безпечних умов життєдіяльності. Особливе занепокоєння викликає той факт, що в країні протягом досить тривалого періоду існує високий рівень корисливо-насильницької злочинності. Зафіксоване в останні роки офіційною статистикою зниження показників змінилося на початку 2009 р. вкрай тривожним зростанням: за 4 місяці поточного року, порівняно з відповідним періодом 2008 року, вдвічі (з 7 до 14) збільшилась кількість бандитських посягань, на 12,3 % кількість розбійних нападів, на 5,6 % – грабежів. З 4 до 8 зростає кількість випадків створення злочинної організації, з 91 до 121 – незаконного позбавлення волі або викрадення людини.

На жаль, є всі підстави констатувати відсутність в Україні на даний момент чітко визначеної, цілеспрямованої державної політики запобігання та протидії злочинності. Разом із тим, давно відомо, що налагодження дієздатних відносин та зв'язків у певній системі відчутно сприяє покращенню результатів її функціонування.

При розгляді проблем, пов'язаних зі зростанням злочинності, необхідно насамперед урахувати їх комплексний характер. Тому навряд чи можна вирішити ці проблеми силами якої-небудь однієї галузі знань. Разом із тим, «... злочинність є вкрай виражені суперечності суспільного розвитку, що тягне такі негативні наслідки для суспільства і його членів, які не спричиняє жодне з інших явищ соціальних процесів» [1, с. 87].

У цей час дослідженням проблем запобі-

гання злочинам зайняті не тільки правові науки, але й кібернетика, статистика, соціологія, теорія соціального управління тощо. Разом із тим, комплексне вивчення даних проблем неприпустимо зводити до простого об'єднання положень із різних галузей знань до якоїсь суми або простого сполучення різних методів у якийсь методичний конгломерат. Тут потрібне органічне злиття наук у системну єдність.

Кримінологічні дослідження, проведені в останні роки (Л. М. Давиденко, О. М. Джужа, А. П. Закалюк, О. Г. Кальман, О. Г. Колб, О. А. Мартиненко, М. І. Мельник, В. М. Попович, П. Л. Фріс та ін.), дозволили виявити низку факторів, які тією чи іншою мірою впливають на злочинність та протидію їй на сучасному етапі. Найбільш важливе місце серед антикриміногенних факторів посідають так звані фактори організаційно-правового характеру, що сприяють ефективному і цілеспрямованому впливу на злочинність з боку спеціально створених соціальних інститутів.

Як справедливо відзначає О. О. Ейсман, «... останнім часом системно-структурний підхід використовується для аналізу сукупної діяльності органів держави, що ведуть боротьбу зі злочинністю, і насамперед органів внутрішніх справ, прокуратури, судів» [2, с. 16]. Мета таких досліджень – уточнити завдання і функції кожного підрозділу органів держави, що здійснює запобігання злочинам, для того, щоб знайти критерії оцінювання ефективності діяльності кожної ланки окремо, групи ланок і всієї системи. Аналогічним чином ми розглядаємо і мету даної статті. Її наукова новизна полягає у структуруванні підсистеми органів кримінальної юстиції, визначенні