

має перманентний характер. Отримуючи оперативно-розшукову інформацію, доповнюється загальна картина оперативної обстановки, завдяки чому встановлюються нові тактичні й стратегічні цілі, визначаються напрями, сили й засоби їх досягнення. Саме в цьому й проявляється циклічність процесу реалізації розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності ОВС.

Отже, розвідувальний цикл можна визначити як цілеспрямований, планомірний процес, під час якого визначені суб'єкти на підставі вивчення, аналізу й оцінки оперативної обстановки здобувають оперативно значущі дані (відомості), накопичують, трансформують їх в оперативно-розшукову інформацію та надають уповноваженим керівникам для прийняття рішень і прогнозування.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що на сьогодні нагально необхідні науково вивірені підходи до вирішення завдань, які стоять перед правоохоронними органами, та подальші ґрунтовні дослідження в галузі оперативно-розшукової діяльності, які б сприяли забезпеченню своєчасного виявлення, припинення й розслідування злочинів. За нашим переконанням, подальші ґрунтовні наукові дослідження питань реалізації розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності ОВС мають бути спрямовані на аналіз історичних етапів становлення розвідки як специфічного виду діяльності держави; розкриття генезису розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності ОВС; визначення стану наукової розробленості проблем реалізації розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності ОВС; обґрунтування методологічних засад розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності ОВС; надання характеристики злочинного середовища та його інфраструктури як об'єктів реалізації розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності ОВС; аналіз стану регламентації розвідувальної функції поліцейських органів у міжнародно-правових актах; конкретизацію напрямів законодавчого забезпечення розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності ОВС в Україні; визначення шляхів вдосконалення нормативного регулювання розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності ОВС в Україні; окреслення чинної системи і структури оперативних підрозділів ОВС щодо реалізації розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності; систематизацію напрямів інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності ОВС; доведення особливостей координації та взаємодії ОВС при реалізації розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності; вирішення проблем кадрового забезпечення реалізації розвідувальної

функції оперативно-розшукової діяльності; викладення особливостей реалізації розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності ОВС в оперативному пошуку; виокремлення оперативно-розшукового запобігання як напрямку реалізації розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ; аналіз тактики реалізації розвідувальної функції ОРД ОВС в оперативній розробці; аргументування специфіки реалізації розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності в досудовому розслідуванні; формулювання напрямів реалізації розвідувальної функції оперативно-розшукової діяльності під час виконання кримінальних покарань.

Література

1. Про оперативно-розшукову діяльність: закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 24.01.2014 р. № 3412-17. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: закон України від 30.06.1993 р. № 3341-XII із змін., внес. згідно із Законами України та Рішеннями Конституційного Суду: за станом на 24.01.2014 р. № 3334-17. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Албул С.В. Гносеологічна функціональність правоохоронної розвідки // Південноукраїнський правничий часопис. - 2014. - № 2. - С. 28-31.
4. Аналітична робота в оперативно-розшуковій діяльності: навчально-практичний посібник / Д.Й. Никифорчук, О.Ю. Бусол, Г.М. Бірюков. - К.: НАВС, 2012. - 152 с.
5. Захаров В.П. Інформаційне забезпечення оперативно-розшукової діяльності підрозділів ОВС у боротьбі зі злочинністю [Текст] / В.П. Захаров // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - 2009. - № 2. - С. 34-41.
6. Концепція реформи системи внутрішніх справ: мета і засоби // Моменти. - № 10. - 2014 // Додаток до газети МВС України "Іменем Закону". - № 44 (5950). - 2014. - С. 4-7.
7. Основи оперативно-розшукової діяльності: навч.-метод. посібник / Л.І. Аркуша, М.Б. Саакян, А.Ю. Журавльов та ін. - Одеса: Фенікс, 2013. - 198 с.

Албул С.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
начальник кафедри оперативно-розшукової
діяльності ОДУВС
Член Союзу юристів України
Надійшла до редакції: 01.09.2014

УДК 341.01:351.743

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ТА ШЛЯХИ ЙОГО АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Ярмакі В. Х.

Стаття присвячена розгляду міжнародного досвіду здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Значна увага приділяється шляхам його адаптації в Україні. Розглядаються різні моделі громадського контролю та можливість їх застосування в Україні.

Ключові слова: громадський контроль, правоохоронні органи, модель, міжнародний досвід.

Статья посвящена рассмотрению международного опыта осуществления гражданского контроля правоохранительной деятельности. Значительное внимание уделяется путям его адаптации в Украине. Рассматриваются разные модели гражданского контроля и возможность их применения в Украине.

Ключевые слова: гражданский контроль, правоо-

хранительные органы, модель, международный опыт.

The article devoted to analysis of international experience in the area of public supervision of the law enforcement activity. Significant attention is dedicated to the ways of implementation of this experience in Ukraine. Different models of public control and their implementation in Ukraine is analyzed in detail.

Key words: public control, law enforcement agencies, model, international experience.

Відносини між правоохоронними органами та інститутами громадянського суспільства в Україні щодо здійснення громадського контролю перебувають у стані, який можна назвати перехідним, невизначеним. Ця невизначеність виявляється в недостатній урегульованості таких відносин чинним законодавством, але головне - у низькому рівні усвідомлення як пересічними громадянами, так і працівниками правоохоронних органів необхідності здійснення громадського контролю, його дієвості з огляду на позитивний вплив результатів контрольної діяльності на розвиток демократії в Україні. Сьогодні накопичено певний досвід діяльності громадських організацій, функціонування інституту звернень громадян, спостерігається зростання рівня їх активності щодо виявлення громадянської позиції, серед посадових і службових осіб правоохоронних органів поступово починає утверджуватись думка про необхідність забезпечення прозорості правоохоронної діяльності як гарантії її законності. Останнє в кінцевому підсумку впливає на формування позитивного іміджу працівника правоохоронного органу, зниження рівня правового нігілізму в суспільній свідомості та підвищення рівня довіри до держави як структури, що дійсно спроможна захищати життя, здоров'я, честь і гідність, права і свободи, законні інтереси громадян.

Громадський контроль насамперед спрямований на підвищення якості послуг, які надають правоохоронні органи, а також на забезпечення законності виконання цими органами повноважень щодо здійснення правоохоронної діяльності. У зв'язку з цим, у предметі громадського контролю за правоохоронною діяльністю можна виділити два напрямки. По-перше, контроль за повсякденною діяльністю щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, здійснення інших видів правоохоронної діяльності, по-друге - контроль за діяльністю, яка має обмежений доступ на предмет забезпечення законності її здійснення. Зазначене стосується, зокрема, діяльності слідчих ізоляторів, ізоляторів тимчасового тримання, установ виконання покарань, психіатричних клінік тощо. Саме в так званих "закритих" установах високою є ймовірність грубих порушень прав людини, жорстокого поводження.

Процедури громадського контролю за правоохоронною діяльністю включають: а) спостереження за вказаною діяльністю; б) аналіз існуючої ситуації, у процесі якого виявляються проблеми й здійснюється оцінювання на предмет відповідності чинному законодавству, міжнародним стандартам дотримання прав людини; в) розповсюдження результатів з метою акцентування уваги на найбільш грубих порушеннях режиму законності та їх подоланні, відновлення порушених прав і свобод.

Аналізуючи проблему визначення шляхів адаптації міжнародного досвіду громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні, слід звернути увагу насамперед на наявність суттєвої різниці в підходах

щодо здійснення такого контролю в країнах з усталеними демократичними традиціями й тими країнами, демократія в яких знаходиться на етапі становлення. Наявність різниці визначається мірою й ступенем впливу державної політики на розвиток громадського контролю як інституту громадянського суспільства. Проблему взаємообумовленості та взаємозв'язку політичного середовища й форм і методів громадського контролю в країнах сталої демократії та країнах, що розвиваються, вивчав О. Тітков. У своєму дослідженні "Общественный контроль, его сущность, проблемы и перспективы (по материалам опроса экспертов правозащитных организаций в регионах России)" [1] вчений підкреслював, що громадський контроль завжди здійснюється в межах взаємодії конкретних служб (чиновників) і громадян. Громадський контроль у розвинених країнах і країнах, що розвиваються, різний, але його призначення однакове - спрямування на посилення свідомих дій громадян, заснованих на повноцінному розумінні проблеми та шляхів її вирішення. Громадський контроль як спосіб дій людей протистоїть активності громадян, що обумовлена маніпуляціями влади. О. Тітков наголосив на наявності деформацій у державній службі країн постсоціалістичного простору. Вони, на думку вченого, полягають у наступному: а) інститути державного управління здебільшого діють формально, імітуючи виконання функцій державної політики; б) відсутність розуміння того, що є "продуктом" діяльності чиновника певного рівня, а саме - рішення чи моніторинг його реалізації; в) розуміння правозастосувачем і громадянином закону як формального інституту, котрий підтримує існуючий порядок у суспільному житті.

Деформації державної служби, про які говорить О. Тітков, проявляються, зокрема, у неможливості громадян вирішити проблеми при зверненні до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, наявності фактів порушень прав і свобод громадян при застосуванні заходів примусового впливу. Ускладнюється проведення процедур громадського контролю через недостатнє розуміння з боку посадових чи службових осіб необхідності його здійснення, обумовленого тенденціями поступового впровадження демократичних засад до управлінської та правоохоронної діяльності. Існує ще одна проблема - вкрай недостатня дієвість заходів, які застосовуються за результатами здійснення громадського контролю. Так, незважаючи на складність отриманих результатів, проблема, наприклад, подолання корупції не вирішується очікуваною мірою, а інколи - навіть ускладнюється.

У країнах, де демократичні традиції ще знаходяться на етапі становлення, пріоритет громадського контролю визначається виявленням фактів порушень прав і свобод під час застосування правоохоронними органами заходів примусового впливу, а також внаслідок неналежного виконання повноважень. При цьому громадський контроль спрямований на усунення виявлених окремих фактів. Цей етап розвитку громадського контролю є початковим. Наступним етапом має бути постійне залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення державної політики, зокрема й у правоохоронній сфері. Третім і останнім етапом розвитку громадського контролю має бути постійний моніторинг дотримання демократії правоохоронними органами, їх посадовими чи службовими особами. На останньому етапі громадський контроль набуває ознаки системності. Це означає функціонування організаційних структур, що здійснюють громадський

контроль, реалізацію активної громадської позиції громадянами, їх постійну взаємодію як між собою, так і з органами державної влади, а також формування правосвідомості посадових чи службових осіб, уповноважених на реалізацію правоохоронних функцій держави в напрямку сприйняття необхідності та суспільної значущості громадського контролю. На цьому етапі стабілізується чинне законодавство в напрямку встановлення меж, форм, засобів здійснення громадського контролю.

О. Тітков систематизує проблеми та особливості в здійсненні громадського контролю в розвинених країнах і країнах перехідного періоду. Ці проблеми та особливості вчений називає “дилемами” [1]. Серед виділених вченим “дилем” обрані ті, які безпосередньо стосуються громадського контролю за правоохоронною діяльністю або визначають специфіку форм і засобів його здійснення. Так, О. Тітков виділив “дилему ризику модернізації”, під якою вчений розумів ризику, пов’язані з недостатньою обізнаністю громадян у технологічних новаціях, а також свідому відсутність інформування державою населення про небезпеки, пов’язані із запровадженням нових технологій. Якщо розглядати проблеми громадського контролю за правоохоронною діяльністю, під “дилемою ризиків модернізації” можна розуміти ті ризики, які пов’язані з реформуванням правоохоронних органів, впровадженням у правоохоронну діяльність новітніх засобів.

Проблеми й особливості здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю в розвинених країнах і країнах, що розвиваються можуть бути систематизовані за ознакою типовості в наступні групи: а) масштабність громадського контролю; б) залучення малоактивних громадян, тобто тих, хто не довіряє ініціативам контрольної діяльності; в) реформування правоохоронних органів або впровадження в правоохоронну діяльність новітніх технологій; г) реалізація компетенції правоохоронними органами, їх посадовими чи службовими особами; д) визначення мети громадського контролю за правоохоронною діяльністю та особливості її досягнення.

Виділяється дві принципово різні моделі громадського контролю - “закрита” та “відкрита”, за визначенням О. Тіткова. “Закрита” модель передбачає здійснення контролю об’єднаннями громадян у саморегулюючі організації з правовим статусом. При цьому повноваження громадських контролерів визначені законодавством. Критеріями участі громадян у громадському контролі виступають компетентність у певній проблемній сфері, авторитетність і довіра з боку структури, діяльність якої піддана громадському контролю. “Відкрита” модель громадського контролю передбачає участь у проведенні контрольних дій громадян і відсутність будь-яких критеріїв чи вимог щодо відбору осіб, які бажають взяти участь у здійсненні громадського контролю. Головною умовою участі громадян є їх зацікавленість такою діяльністю. При цьому кожна організація, яка здійснює громадський контроль, приймає самостійне рішення про доцільність співпраці з громадянином, який бажає взяти участь у здійсненні громадського контролю.

Здійснення громадського контролю за правоохоронними органами може бути пов’язане з реалізацією обох моделей, однак кожна з них використовується залежно від предмета громадського контролю, коли вона може бути найбільш ефективною. Так, “закрита” модель найбільш ефективна при здійсненні громадського контролю за закритими установами - установами виконання пока-

рань, слідчими ізоляторами, ізоляторами тимчасового тримання. “Відкрита” модель може бути ефективною при здійсненні громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів, тобто тією, яка більшою мірою пов’язана з реалізацією управлінської компетенції. Разом з тим, здійснення громадського контролю за обома його моделями передбачає фаховість контролерів, що позначається на вимогах професійності при реалізації “закритої” моделі громадського контролю та залучення спеціалістів при контролі шляхом реалізації “відкритої” моделі.

При реалізації “закритої” моделі громадського контролю Україна як член Ради Європи та держава, яка реалізує євроінтеграційну спрямованість державної політики, має керуватись Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec (2007) 14, прийнятими 10.10.2007 на підставі статті 15 “b” Статуту Ради Європи [2].

Серед найбільш поширених форм громадського контролю, що існують і ефективно реалізуються в країнах близького й далекого зарубіжжя, слід відзначити:

- звернення громадян;
- діяльність громадських рад і громадських палат;
- громадська експертиза;
- моніторинг.

Звернення громадян є формою громадського контролю, за допомогою якого громадяни в режимі зворотного зв’язку повідомляють органи державної влади, зокрема правоохоронні органи, про стан виконання їх суспільного призначення, дотримання принципу верховенства права та режиму законності. На відміну від вітчизняного законодавства, конституційні законодавства Австрії, Бельгії, Люксембургу, Румунії передбачають реалізацію права лише “законно створеними організаціями” або їх “установчими органами” (ст. 11 Основного Закону Австрії, ст. 28 Конституції Бельгії, ст. 27 Конституції Люксембургу, ст. 47 Конституції Румунії) [3, 146-154; 4, 76-82].

Однак яким би розвиненим не було суспільство з точки зору сталості демократії, здійснення усебічного громадського контролю за правоохоронною діяльністю навряд є можливим, враховуючи те, що вказана діяльність пов’язана з охороною й захистом національних і державних інтересів. Зокрема Р. Борн, досліджуючи проблеми ефективного демократичного контролю над діяльністю спецслужб, зауважував відсутність абсолютно надійних засобів, які забезпечують здійснення такого контролю. Саме тому в наукових роботах досліджуються питання про запобігання й недопущення не підконтрольності громадськості діяльності спецслужб [5, 6].

Моніторинг є найбільш поширеною формою збору інформації про стан дотримання прав людини. Громадський моніторинг, за визначенням О. Кочевої та І. Аверкієва, являє собою постійний, систематичний збір громадськими організаціями або ініціативними групами інформації про дотримання прав і законних інтересів громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування, господарюючими суб’єктами. Ефективність громадського моніторингу значною мірою залежить від доступності формалізованої інформації про послуги або запровадження його інформаційної відкритості. Моніторинг може проводитися на основі непрямих даних (опитування осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі; аналіз статистичних даних про стан охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки; аналіз звітів правозахисних організацій тощо) [6].

Так, у 2007 році Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності спільно з постійною комісією Харківської обласної ради з питань забезпечення законності, громадського порядку, боротьби з корупцією та організованою злочинністю проводив виїзне засідання, на якому розглядалося питання "Про дотримання законності в установах виконання покарань". Було підкреслено, що проблема законності охоплює набагато ширшу категорію осіб, ніж ті, хто перебуває в місцях позбавлення волі. Вона стосується й тих, хто утримується в слідчих ізоляторах, ізоляторах тимчасового тримання, приймальниках-розподільниках, спецприймальниках, перебувають на обліку в органах кримінально-виконавчої інспекції, а також 50 тисяч осіб штатної чисельності персоналу Департаменту з питань виконання покарань. Було підкреслено, що стан законності в місцях позбавлення волі ще не відповідає вимогам чинного законодавства та міжнародним нормам. Насамперед це стосується умов тримання. Норми житлової площі в установах і слідчих ізоляторах перевищені майже на 6 тис. осіб (за нормами житлової площі можна тримати 159,9 тисяч осіб. Фактично утримується значно більше). У виправних колоніях понад встановлені нормативи утримується 3,5 тисяч засуджених (2,1 %). Найбільш складна ситуація у виправних центрах - 3,1 м² на одного засудженого при нормі не менше 4 м² (у виправних центрах перебувають особи, засуджені до обмеження волі). Нормативи дотримані лише у виховних колоніях для тримання неповнолітніх і виправних колоніях для тримання засуджених до довічного позбавлення волі. Але ці дані не відображають фактичного становища. Насправді воно набагато гірше. Житловий фонд установ має високий ступінь зношення, його стан незадовільний. Це неодноразово відзначали Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, представники Європейського комітету проти тортур, експерти Ради Європи, громадські правозахисні організації.

Наведені приклади свідчать про необхідність удосконалення форм громадського контролю, дієвість якого забезпечила би дотримання режиму законності, уникнення багатьох порушень прав і свобод.

Ще однією формою громадського контролю за правоохоронною діяльністю, яка застосовується у світі, є громадська експертиза. Громадська експертиза являє собою незалежний від органів державної влади аналіз соціально значущих практик з точки зору їх відповідності суспільному інтересу, що його обстоює громадська організація або ініціативна група, які є замовниками експертизи [6].

А.С. Крупник виділяє умови успішності громадського контролю в Україні, зважаючи на зарубіжний досвід його організації [3, 146-154]:

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

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

наявність розвиненої законодавчої бази, що передбачає обов'язковість для органів влади залучати

представників громадськості до вироблення й реалізації публічної політики на всіх стадіях підготовки, ухвалення й виконання управлінських рішень, а також містить дієздатні механізми громадського контролю;

наявність постійно діючої системи навчання та підвищення кваліфікації громадських експертів, які беруть участь у здійсненні громадського контролю, забезпечення їх фахової спеціалізації та озброєння;

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

Зазначені умови можуть бути повною мірою віднесені й до громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Причому серед умов чи не найбільш пріоритетним, на наше переконання, є підвищення рівня правосвідомості як громадян, так і посадових та службових осіб правоохоронних органів. У свідомості громадян має бути сформована активна суспільна позиція, а в посадових і службових осіб правоохоронних органів - суворе дотримання режиму законності. Серед інших умов можна виділити формування громадських організацій, спроможних здійснювати функцію представництва у вищих органах державної влади, налагодження взаємодії інститутів громадянського суспільства як між собою, так і з правоохоронними органами. Останні мають сприяти таку взаємодію як джерело визначення шляхів підвищення ефективності правоохоронної діяльності в напрямку забезпечення й охорони прав і свобод людини й громадянина.

Література

1. Титков А. Общественный контроль, его сущность, проблемы и перспективы (по материалам опроса экспертов правозащитных организаций в регионах России) / А. Титков // Демос. Центр содействия проведению исследований проблем гражданского общества. - [Електронний ресурс]: <http://clck.yandex.ru/redis>.
2. Лациба М.В. Чому нам потрібен новий закон "Про громадські організації" / М.В. Лациба, О.Ю. Вінников, М.М. Слюсаревський. - К.: Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2008. - 40 с.
3. Крупник А.С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А.С. Крупник // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІДУ. - Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. - Вип. 14. - С. 146-154.
4. Чуб О. Конституційні засади права громадян на звернення / О. Чуб // Вісник Академії правових наук України. - 2006. - № 1 (44). - С. 76-82.
5. Борн Г. На пути эффективного демократического контроля над деятельностью спецслужб / Г. Борн. - Женева: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2005. - С. 6-12.
6. Кочева О. Гражданский контроль: понятия и технологии / О. Кочева, И. Аверкиев. - [Електронний ресурс]: http://control.prpc.ru/techn_01.shtml.

Ярмак В.Х.

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного
ОДУВС*

Надійшла до редакції: 03.09.2014