

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ СТОСОВНО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ

Положення ст. 4 Конституції України про те, що метою діяльності держави є забезпечення особистих прав і свобод громадян, цілком логічно розвивається в Концепції адміністративної реформи в Україні [1], в якій декларується надання державних та громадських послуг шляхом реалізації таких прав і свобод. Це надзвичайно важливе визнання того, що відносини громадянина з державою в особі правоохоронних органів не обмежуються виконанням обов'язків та можливим покаранням за їх невиконання. Не підлягає сумніву, що реформування спрямоване насамперед на ефективну діяльність правоохоронних органів стосовно підвищення їх відповідальності за надання якісних послуг населенню.

Намагаючись розв'язати ці проблеми, необхідно концентрувати зусилля в таких напрямках:

- підвищення ефективності роботи правоохоронних органів і надання населенню більш якісних послуг;
- розвитку партнерських відносин між правоохоронними органами та населенням і більш чіткому поділі їх відповідальності за вирішення проблем, що виникають;
- налагодженні системи цивільного демократичного контролю над правоохоронними органами.

Встановлення дієвого демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами є надзвичайно важливим завданням для нинішнього етапу розвитку України — з огляду на необхідність реального забезпечення її визначеного Конституцією статусу як демократичної, соціальної, правової держави та зважаючи на задекларований її політичним керівництвом стратегічний курс на інтеграцію до європейських і євроатлантичних структур.

Аналіз чинного законодавства України свідчить, що загальноприйнятого юридичного визначення поняття правоохоронних органів та чітких критеріїв віднесення державних органів до цієї категорії немає.

Щоб зрозуміти сутність критеріїв, які необхідно використовувати для віднесення тих чи інших державних органів до числа правоохоронних, величезно важливо визначити ознаки правоохоронної діяльності.

Поняття це є порівняно молодим. Воно введено в юридичний обіг усього лише наприкінці 50-х – початку 60-х рр. У порівнянні з віком інших термінів і понять, якими користуються юристи, це «дитячий» вік. Цим можна було б пояснити той факт, що поняття «правоохоронна діяльність» ще не «устоялося». Довкола нього йдуть активні суперечки, висловлюються різні судження. А разом з тим і різні думки про те, які органи треба вважати правоохоронними. У чинному законодавстві з цього приводу чітких вказівок немає.

Відповідно до існуючих доктринальних розробок, розглянутому виду державної діяльності притаманні наступні ознаки:

– така діяльність може здійснюватися не будь-яким способом, а лише за допомогою застосування юридичних заходів впливу;

– застосовувані в ході її здійснення юридичні заходи впливу повинні чітко відповідати нормам закону або іншого правового акту. Тільки вони можуть слугувати підставою застосування конкретного заходу впливу і чітко визначати його зміст. Орган, що застосовує такий вплив, зобов'язаний пунктуально виконувати відповідні розпорядження;

– правоохоронна діяльність реалізується у встановленому законом порядку, з дотриманням визначених процедур;

– її реалізація покладається насамперед на спеціально уповноважені державні органи.

Зважаючи на ознаки коротку характеристику, до правоохоронної діяльності слід було б відносити таку державну діяльність, що здійснюється з метою охорони права, спеціально уповноваженими органами, шляхом застосування юридичних заходів впливу в суворій відповідності з законом і при безперечному дотриманні встановленого ним порядку.

Основні завдання правоохоронної діяльності полягають в охороні закріпленого Конституцією України суспільного ладу, його економічної і політичної системи, прав і законних інтересів людини і громадянина, підприємств, установ, організацій і об'єднань громадян, а також у зміцненні правової держави, законності і правопорядку.

Особливе місце серед основних завдань правоохоронної діяльності займає захист прав і основних свобод людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, майна.

За своїм змістом правоохоронна діяльність є складною і багатопланою. Вона містить у собі декілька конкретних напрямків, кожен з яких має свої специфічні завдання і реалізується властивими тільки йому методами.

Для здійснення зазначених напрямків правоохоронної діяльності створюються правоохоронні органи – функціонуючі в суспільстві та державі установи й організації, основною метою яких є забезпечення законності, боротьба зі злочинністю і іншими формами правопорушень.

Стаття 2 Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» [2] містить перелік, у якому до правоохоронних органів віднесені: «органи прокуратури, органи внутрішніх справ, Служби безпеки України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, що здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції».

Водночас у відповідних статусних законах прямо названі правоохоронними лише кілька із структур: Служба безпеки України (СБУ), Управління державної охорони України, Державна прикордонна служба України, міліція, податкова міліція.

Закон України про демократичний цивільний контроль [3] визначає, що правоохоронні органи – це державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Однак, визначення правоохоронних органів за названим критерієм є очевидно недосконалим і не дозволяє чітко встановити коло існуючих у державі правоохоронних органів — оскільки, по-перше, чинне законодавство не містить визначення понять «правоохоронні» і «право застосовні» функції, по-друге, немає жодного державного (і не державного) органу, який би у своїй діяльності не застосовував правові норми, тобто не виконував правозастосовні функції.

Відсутність чіткого юридичного визначення поняття правоохоронних органів ускладнює формування як загальних вимог до їх діяльності, так і єдиної узгодженої системи демократичного цивільного контролю над нею.

У цілому в Україні сформовані законодавче підґрунтя цивільного контролю над правоохоронними органами, що загалом відповідають універсальним демократичним принципам і міжнародним зобов'язанням держави. Конституція і чинне законодавство України встановлюють, що демократичний цивільний контроль над правоохоронними органами ґрунтується на принципах верховенства права, поваги до прав людини і громадянина, деполітизації і деідеологізації, демократичної підзвітності і прозорості діяльності правоохоронних органів, розмежування функцій і повноважень політичного керівництва правоохоронною діяльністю, відповідальності та взаємодії органів державної влади і правоохоронних органів, судового захисту суб'єктів контролю.

Водночас, нормативно-правова база демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами в Україні не є досконалою.

З метою підвищення прозорості, відкритості та підзвітності органів державної влади та вищих посадових осіб України необхідно: ухвалити Закон України «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України».

З метою посилення дієвості демократичного цивільного контролю над правоохоронною сферою, чіткого визначення критеріїв віднесення державних органів до категорії правоохоронних прийняти Концепцію реформування правоохоронної системи держави та, на її основі, Закон України «Про правоохоронні органи та правоохоронну діяльність». У цих законодавчих актах визначити: вичерпний перелік структур, що підпадають під поняття «правоохоронні органи»; загальні вимоги до їх діяльності; спільні для них права та обов'язки; засади підзвітності та підконтрольності суспільству; відповідальність за порушення цих засад; уніфіковані принципи та підходи до забезпечення в діяльності правоохоронних органів реалізації принципів верховенства права, законності, позапартійності, поваги до прав і свобод людини і громадянина, демократичної підзвітності та прозорості; концептуальні основи державної служби в правоохоронних органах; категорії працівників правоохоронних органів, соціальний і правовий статус яких має істотні особливості; загальні підходи до вирішення проблеми підвищення соціального статусу працівників правоохоронних органів, наприклад, за рахунок скорочення їх чисельності з одночасним істотним підвищенням заробітної плати; легалізації можливості законного отримання доходів за рахунок зайнятості в неробочий час та ін.

На підставі названих вище законодавчих актів внести зміни до законів України, що регламентують правовий статус та компетенцію правоохоронних органів.

З метою підвищення ефективності демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами та забезпечення дотримання ними демократичних принципів правоохоронної діяльності необхідно вжити заходів із забезпечення реальної незалежності ЗМІ як важливих суспільних інституцій, що відіграють ключову роль у забезпеченні відкритості та прозорості діяльності державних структур, у т.ч. правоохоронних органів; передбачити в Цільовому плані «Україна-НАТО» на 2005р. та Плані дій «Україна-ЄС» чіткі критерії виконання Україною взятих на себе зобов'язань з удосконалення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами; запровадити єдиний для представників усіх правоохоронних органів «Етичний кодекс» на основі Кодексу поліцейської етики Ради Європи, в якому визначалися б принципи взаємин між правоохоронними органами та громадянами, норми і правила публічної поведінки правоохоронців; запровадити в усіх правоохоронних органах навчальні курси для особового складу «Дотримання прав і свобод людини і громадянина в діяльності правоохоронних органів, етика публічної поведінки правоохоронців, принципи їх взаємовідносин з громадськістю».

Наше суспільство розвивається, а разом з ним – реформуються і правоохоронні органи. Це характерно не лише для України, а й для більшості країн Європи та світу, уряди яких уже понад десятиліття шукають шляхи вдосконалення правоохоронних структур, більш ефективних способів контролю над їх діяльністю.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. 2. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи // Упоряд. В. П. Тимошук. К., 2002. 3. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 11. Ст. 50. 4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. №64.

Надійшла до редколегії 17.07.04

О.О. Теличкін

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПЕРСОНАЛУ МІЖНАРОДНОЇ ЦИВІЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Поширення масштабів участі працівників правоохоронних органів у заходах щодо відновлення або підтримання міжнародного миру і безпеки обумовлює актуальність проблеми вивчення теоретичних засад діяльності із забезпечення дисципліни серед особового складу міжнародної цивільної поліції. Правову базу цієї діяльності складають акти міжнародного публічного права (наприклад, «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку», прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р. (резолюція 34/169) [1], національного адміністративного права (Положен-