

УДК 351.74

О. В. ДЖАФАРОВА,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
навчально-наукового інституту підготовки фахівців міліції громадської безпеки
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЦИВІЛЬНИЙ ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ОСНОВА РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Досліджено діюче законодавство щодо цивільного демократичного контролю за діяльністю правоохоронних органів. Зроблено акцент на визначенні та обґрунтуванні сучасних напрямків реформування органів внутрішніх справ.

ДЖАФАРОВА Е. В. ЦИВИЛЬНЫЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК ОСНОВА РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В УКРАИНЕ

Исследовано действующее законодательство относительно гражданского демократического контроля за деятельностью правоохранительных органов. Сделан акцент на определении и обосновании современных направлений реформирования органов внутренних дел.

DZHAFAROVA O. CIVIL DEMOCRATIC CONTROL AS A BASIS OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES' REFORMATION

Current legislation according to civil democratic control after law enforcement agencies activity is researched. It is stressed on determining and grounding modern directions of internal affairs agencies' reformation.

Багато років головним орієнтиром реформування правоохоронної системи держави були інтереси окремих відомств, які ініціювали вирішення лише своїх проблем у зазначеній сфері. Комплексні розробки нових підходів до перебудови правоохоронних органів було розпочато лише у 2005 р., коли Указом Президента України при Раді національної безпеки і оборони України було створено Міжвідомчу комісію з питань реформування правоохоронних органів. Комісія підготувала Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України, якими передбача-

лося поетапне реформування прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України тощо. Однак розробники проекту Концептуальних засад залишили не вирішеним ключове питання реформи, а саме: яка кількість правоохоронних органів необхідна державі та за якими принципами вони будуть об'єднуватися у правоохоронну систему України.

У процесі обговорення та доопрацювання

проекту Концептуальних засад на засіданні Ради національної безпеки і оборони України 7 березня 2006 р. було прийнято рішення змінити підходи до стратегії реформування та не обмежувати коло вирішуваних проблем лише інституційними перетвореннями у системі державних органів, які входять до зазначеної сфери.

Одним із напрямків реформування правоохоронної системи є встановлення дієвого цивільного демократичного контролю. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. [1], який мав забезпечити захист національних інтересів, прав і свобод людини у сфері цивільно-військових відносин, містить недоліки, що ускладнюють практичне застосування його норм. Серед них: занадто узагальнений характер повноважень органів державної влади у сфері здійснення демократичного цивільного контролю – їх компетенцію в основному обмежено конституційними повноваженнями; відсутність дієвих механізмів громадського контролю – його сферу зведено до отримання інформації від правоохоронних органів, проведення наукових досліджень, громадської експертизи законодавства та права виступу зі своїми пропозиціями через суб'єктів законодавчої ініціативи; не визначено відповідальність правоохоронних органів та їх посадових осіб за якість та хід виконання їх рішень; дисбаланс парламентського та президентського контролю – конституційна реформа звузила коло самостійних повноважень Президента України до призначення та звільнення з посад вищого командування правоохоронних органів, вживання заходів щодо припинення діяльності спроб використання правоохоронних органів для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності, – тому доцільно деталізувати контрольні повноваження Президента України над діяльністю правоохоронних органів.

Необхідно відзначити, що в теоретичному аспекті питанням цивільного демократичного контролю над діяльністю правоохоронних органів приділено увагу в дослідженнях таких авторів, як О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Р. С. Веприцький, С. Ф. Денисюк, М. І. Іншин, О. М. Ключев, О. М. Музичук, Ю. С. Шемшученко, О. Н. Ярмиша тощо. **Метою** даної

статті є дослідження цивільного демократичного контролю над правоохоронними органами як основи реформування правоохоронних органів України.

Так, у науково-практичному посібнику за загальною редакцією М. І. Іншина, О. М. Музичука та Р. С. Веприцького зазначено, що цивільний контроль за діяльністю Воєнної організації і правоохоронних органів є різновидом державного контролю, який є механізмом участі цивільних органів в управлінні військовою та правоохоронною справою, здійснюється постійно законодавчо визначеною системою суб'єктів, які мають обмежені контрольні повноваження стосовно організаційно не підпорядкованих суб'єктів, і стосується різних аспектів їх діяльності, а у деяких випадках й інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які приймають рішення з військових питань чи з питань правоохоронної діяльності [2, с. 34]. У свою чергу, С. В. Шестак визначає цивільний контроль як систему заходів, здійснюваних немілітаризованими суб'єктами щодо забезпечення законності функціонування силових державних структур [3, с. 8].

Враховуючи викладене, цивільний демократичний контроль за діяльністю правоохоронних органів можна уявити у вигляді гнучкої системи, що включає два види: державний контроль (на рівнях законодавчої, виконавчої та судової влади) та громадський контроль (що здійснюється об'єднаннями громадян, громадянами особисто та ЗМІ).

Одним із ключових питань реформування правоохоронних органів України є встановлення реального цивільного демократичного контролю за їх діяльністю, що виключить можливість їх використання в політичній боротьбі. Інформація про правоохоронні органи України повинна бути об'єктивною, неупередженою та в жодному разі не перетворювати цивільний демократичний контроль на зведення політичних рахунків чи здобуття політичних переваг.

Таким чином, основним видом контролю за діяльністю правоохоронних органів є цивільний контроль. Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначено, що суб'єктами демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами є як державні, так і недержавні складові, що створює передумови для підконтрольності

правоохоронних органів як державі в особі її відповідних інституцій, так і громадянському суспільству, окремим громадянам.

Аналіз повноважень суб'єктів, які здійснюють контрольну функцію, доводить, що на даний час існує досить розвинута система цивільного демократичного контролю за діяльністю правоохоронних органів. До того ж конституційна реформа шляхом розширення повноважень Верховної Ради України за рахунок повноважень Президента України врівноважила систему контролю над діяльністю органів внутрішніх справ України, що дозволило усунути домінуючий вплив на правоохоронні органи одного владного державного інституту й зробило систему цивільного контролю більш демократичною.

Відповідно до Конституції України, до компетенції Верховної Ради України віднесено прийняття законодавчих актів з питань правоохоронної діяльності, у тому числі щорічне затвердження Державного бюджету України з одночасним визначенням видатків на утримання МВС України, призначення на посаду та заслуховування Міністра внутрішніх справ. Відповідно до п. 22 ст. 85 Конституції України Верховною Радою України прийнято Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України». Крім того, Міністерством внутрішніх справ України постійно надаються відповіді на звернення та запити народних депутатів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. За погодженням із Президентом України здійснюється призначення на посади та звільнення з посад командування внутрішніх військ МВС України, а також указами Президента України присвоюються вищі офіцерські та спеціальні звання.

З боку Кабінету Міністрів України здійснюються заходи щодо контролю за діяльністю органів внутрішніх справ України, зокрема у сфері забезпечення громадського порядку та боротьби зі злочинністю. До повноважень Прем'єр-міністра України належить подання Верховній Раді України кандидатур на призначення Міністра внутрішніх справ. Кабінет Міністрів України також призначає на посади і звільняє з посад заступників Міністра внутрішніх справ.

Повноваження щодо демократичного цивільного контролю над Міністерством внутрішніх справ (далі – МВС) України здійснюються також Радою національної безпеки і оборони

України.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» прокурорський нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законів здійснюється широким колом суб'єктів, до яких належать і органи внутрішніх справ. Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори також координують діяльність з питань боротьби зі злочинністю органів внутрішніх справ, Служби безпеки, податкової міліції, митної служби, Військової служби правопорядку в Збройних силах України та інших правоохоронних органів [4].

У межах повноважень, визначених законодавством, над органами внутрішніх справ здійснюється демократичний цивільний контроль з боку місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадян України, ветеранських та інших громадських організацій, засобів масової інформації.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» встановлює їх суттєві повноваження в забезпеченні законності, правопорядку, прав і свобод громадян, зокрема у частині забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю [5]. До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено заслуховування звітів начальників органів внутрішніх справ про стан боротьби зі злочинністю, громадської безпеки та охорони громадського порядку на відповідній території. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про міліцію», міліція інформує органи влади і управління, трудові колективи, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення [6]. За погодженням із міліцією засоби масової інформації можуть акредитувати своїх журналістів при її органах.

Акцентування уваги на переорієнтації діяльності міліції, яка має базуватися на урахуванні потреб населення, привело до появи нового критерію оцінювання – ступеня задоволеності громадянами роботою органів внутрішніх справ. Це обумовило проведення підрозділами, починаючи з 2000 р., щорічного вивчення громадської думки працівниками Департаменту громадських зв'язків МВС України та незалежних експертів. Реалізація Програми МВС з розвитку партнерських стосунків між міліцією та населенням на 2000–2005 рр. започаткувала створення аналітичних телерадіо-програм, спеціалізованих рубрик у засобах

масової інформації, створення мережі «телефонів довіри» та «гарячих ліній», що також підвищило ступінь залучення населення до процесів контролю за діяльністю органів внутрішніх справ. З метою забезпечення такої форми зовнішнього цивільного контролю, як створення спеціальних спостережних комісій з незалежного розгляду скарг громадян на дії посадових осіб міліції, наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 грудня 2005 р. № 1243 утворено Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України з питань забезпечення прав людини.

Законодавством України передбачені також інші заходи впливу на діяльність органів внутрішніх справ з боку інших установ та громадян, які практично теж є елементами демократичного цивільного контролю над органами внутрішніх справ. Зокрема, відповідно до Закону України «Про інформацію», кожний учасник інформаційних відносин для забезпечення його прав, свобод і законних інтересів має право на отримання інформації, у тому числі й про діяльність органів внутрішніх справ [7].

Особливо важливою проблемою на сучасному етапі розвитку нашої держави є реформування правоохоронних органів, що передбачає відмову від певних стереотипів, руйнування старих традицій і консервативних поглядів, вироблення нової ідеології та філософії. Це сприятиме зміцненню демократії, утвердженню верховенства права, удосконаленню захисту прав і свобод громадян, інтеграції України в євроатлантичні структури.

У перебудові правоохоронних органів та їх організаційних структур враховуються відповідні висновки Венеціанської комісії, висновки і резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи щодо діяльності основних демократичних інститутів влади. Але під час реформування мають враховуватися також особливості політичної, економічної, соціальної ситуації в Україні і світі, та тенденції їх розвитку.

Досвід реформування системи МВС як складової сектора безпеки України свідчить, що цей процес має спиратися на загальні принципи державно-правової, судової та адміністративної реформ в Україні, а також здійснюватися в рамках Плану заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства у Раді Європи, затвердженого Указом Президента України від 20 січня 2006 р. Вхідження України в

європейські та євроатлантичні структури неможливе без комплексного вирішення проблем оптимізації складу й чисельності органів внутрішніх справ, удосконалення їх діяльності з метою підвищення рівня захисту прав і свобод громадян, посилення боротьби зі злочинністю й корупцією, приведення їх у відповідність до суспільних вимог, інтеграційних процесів, які відбуваються у світовому співтоваристві і в Європі, з тенденціями розвитку транснаціональної злочинності. З іншого боку потребує вдосконалення і система демократичного цивільного контролю за їх роботою.

Реформування правоохоронних органів України має враховувати необхідність забезпечення єдності завдань та принципів, узгодженість етапів і послідовність проведення заходів щодо вдосконалення правоохоронної системи, зокрема підготовку відповідної нормативно-правової бази, державних програм кадрового, фінансового, ресурсного та матеріально-технічного забезпечення.

На нашу думку, позитивним є те, що започатковано реформування Міністерства внутрішніх справ як цивільного відомства. Для виконання правоохоронних функцій у складі МВС передбачається створення Національної міліції України за європейськими стандартами.

У зв'язку з відсутністю в Україні єдиного органу виконавчої влади з питань міграції передбачено реорганізувати Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС у Державну міграційну службу України як урядовий орган державного управління у складі МВС, що здійснюватиме єдину державну політику у сфері громадянства і міграції. На цьому шляху Кабінетом Міністрів України прийнято постанови «Про утворення Державної міграційної служби України» [8], «Питання Державної міграційної служби України» [9], якими передбачалось утворити Державну міграційну службу як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Але з прийняттям даних постанов Кабінет Міністрів України вирішив питання щодо зміни обсягу функцій Міністерства внутрішніх справ України, пов'язаних із протидією незаконній міграції, зміни загальної структури та чисельності Міністерства внутрішніх справ України, що відповідно до ч. 1 ст. 17, п. 22 ч. 1 ст. 85, п. п. 1, 2, 10 ч. 1 ст. 92 Конституції України віднесені до

відання Верховної Ради України і мають вирішуватися виключно законами України.

Вирішивши підзаконними актами питання, віднесені Конституцією України до повноважень парламенту і виключної сфери законодавчого регулювання, Кабінет Міністрів України порушив також норми ст. 75, п. 3 ч. 1 ст. 85, ст. 91 Конституції України, які відносять до відання Верховної Ради України прийняття законів, а також норми ч. 3 ст. 113, п. 10 ст. 116, ч. 1 ст. 117 Основного Закону держави, що зобов'язують Кабінет Міністрів України керуватись у своїй діяльності, зокрема, Конституцією України, здійснювати повноваження, визначені для Кабінету Міністрів України Конституцією та законами України, видавати постанови і розпорядження в межах своєї компетенції. Тому на даний час дія зазначених постанов Кабінету Міністрів України зупинена на підставі Указу Президента України [10], оскільки вони не відповідають нормам діючого законодавства.

У загальному контексті європейського вибору України підлягають реформуванню внутрішні війська МВС. На їх базі планується створити нову модель мобільного військового формування правоохоронного типу.

Для підвищення оперативності розслідування кримінальних справ, збереження професійного ядра слідчих вважаємо за доцільне створити на базі Головного слідчого управління МВС орган досудового слідства – Слідчий комітет.

Крім того, Міністерство внутрішніх справ за своїм призначенням не повинно обмежуватися суто міліцейськими функціями. Європейська практика зумовлює необхідність спрямування й координації діяльності Державної прикордонної служби, підрозділів Державної лісової охорони Державного комітету лісового господарства України, органів пожежної безпеки МНС України через МВС України (у разі прийняття відповідних рішень на державному рівні). Це питання повністю узгоджуватиметься з принципом надання МВС функцій і повноважень, що відповідатимуть змісту внутрішньої політики держави, поєднуючи при цьому цивільний характер керівництва з правоохоронною складовою виконавців. При цьому МВС має відійти від суто міліцейського спрямування своєї діяльності та взяти значну частину повноважень у сфері внутрішньодержавних відносин.

Література

1. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
2. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / [за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького]. – Х. : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2008. – 206 с.
3. Шестак С.В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / С. В. Шестак. – Х., 2009. – 20 с.
4. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
5. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
6. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
7. Про інформацію : закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
8. Про утворення Державної міграційної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2009 р. № 643 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 50. – Ст. 1670.
9. Питання Державної міграційної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 750 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – Ст. 1881.
10. Про зупинення дії деяких положень постанов Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 750, від 29 липня 2009 року № 807 та № 810, розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 958-р : указ Президента України від 27 серп. 2009 р. № 675/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 67. – Ст. 2312.

Надійшла до редколегії 25.05.2010