

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

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

THE ANALYSIS OF THE REGULATORY FRAMEWORK OF THE IMPLEMENTATION OF
DEMOCRATIC CIVIL CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT BODIES
IN UKRAINE

У статті проаналізовано нормативно-правову базу здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні. Обґрунтовано, що з метою забезпечення відкритості для громадськості функціонування Воєнної організації держави, правоохоронних органів слід створити необхідні умови для здійснення демократичного цивільного контролю в цій сфері.

The article analyzes the regulatory framework of the implementation of democratic civil control over the activities of law enforcement bodies in Ukraine. It is proved that, to ensure public transparency regarding the functioning of the Military organization of the state, law enforcement agencies should create the necessary conditions for the implementation of democratic civilian control in this area.

Ключові слова: Воєнна організація держави, демократичний цивільний контроль, національна безпека, правоохоронні органи.

Key words: The military organization of the state, democratic civilian control, national security, law enforcement agencies.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Поняття демократичної держави означає, що джерелом влади в країні є народ, який безпосередньо або через представників здійснює владу, а також контролює здійснення влади своїми представниками. Звідси випливає право громадян контролювати діяльність владних, у тому числі правоохоронних органів і відповідний обов'язок державних органів інформувати громадян про свою діяльність, тобто діяти відкрито та прозоро. Демократія також передбачає розподіл влади, ефективну співпрацю між гілками влади та їх взаємний контроль.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Звертає на себе увагу недостатня наукова активність у дослідженні актуальних питань у сфері демократичного цивільного контролю, хоча окремі аспекти контролю за діяльністю правоохоронних органів розглянуто у працях О.С. Бодрука, В.П. Горбуліна, А.Б. Качинського, В.А. Ліпкана, В.М. Рижих, Г.П. Ситника, М.В. Сіцінської, В.О. Шамрая та ін.

МЕТА

Мета статті — проаналізувати нормативно-правову базу здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів має власну правову специфіку, яку слід обов'язково враховувати. Головною метою має бути попередження й недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина, захист їхніх законних інтересів і створення умов для прозорості функціонування цих структур. На сьогодні система демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні перебуває лише у стадії формування, а існуюча система контролю може вважатися цивільною, але не є реально демократичною. Першопричиною такого стану справ є недоліки в політичній системі та нерозвиненість громадянського суспільства в Україні, що у свою чергу, зумовило тенденції недотримання правоохоронними органами принципів верховенства права і законності, призвело до обмеження незалежності судової системи та ЗМІ. Відсутність сталих засад демократичного контролю за діяльністю правоохоронних органів створює передумови для їх політизації, масових порушень прав і свобод громадян, корупції, що перешкоджають розвитку демократії в Україні та наближенню її до європейських стандартів.

Конституція України визначає, що Україна є демократичною правовою державою (ст. 1), в якій: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, утвердження і забез-

печення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади (ст. 5); визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8); закріплений розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6) [4]. Названі принципи безпосередньо впливають на формування нормативно-правової бази демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів держави.

Положення Конституції України закріплені та розвинені в названих вище базових законах, що містять загальні положення про роль та місце демократичного цивільного контролю в системі забезпечення національної безпеки України, одним із трьох головних об'єктів якої визначені "люди́на і громадянин — їхні конституційні права і свободи" (ст. 3).

Закон України "Про основи національної безпеки України" визначає демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та іншими структурами в системі національної безпеки як один із головних принципів забезпечення національної безпеки України. До означених принципів віднесені також: пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; чітке розмежування повноважень і взаємодія органів державної влади в забезпеченні національної безпеки; адекватність ужитих заходів характеру та масштабам загроз національним інтересам (ст. 5) [2].

Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" містить, зокрема, визначення, основні завдання, загальні принципи та перелік суб'єктів контролю.

Так, демократичний цивільний контроль визначається як "комплекс здійснюваних відповідно до Конституції та законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни" (ст. 1) [3].

Серед основних завдань демократичного цивільного контролю слід відзначити забезпечення пріоритету політичних підходів до спрямування діяльності правоохоронних органів (ст. 2). Проте це жодним чином не означає політизації їхньої діяльності. Ідеться про спрямування суб'єктами контролю діяльності правоохоронних органів винятково на реалізацію завдань, "визначених засадами внутрішньої і зовнішньої політики", тобто завдань, визначених Законом. Водночас одним із головних принципів цивільного контролю Закон визначає його деполітизацію та деідеологізацію (ст. 4).

До загальних принципів здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів Закон відносить такі: верховенство права; чітке розмежування функцій і повноважень політичного керівництва правоохоронною діяльністю і професійного державного та військового управління, взаємодія і відповідальність органів державної влади та правоохоронних органів, судовий захист суб'єктів цивільного контролю, а також прозорість, що передбачає інформування громадськості про стан справ у правоохоронних органах та про їхню діяльність (ст. 2, 4, 9, 11, 12, 14, 16, 18, 20) [3].

Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" містить особливості й обмеження у здійсненні демократичного цивільного контролю, про що йдеться нижче.

1. Суб'єкти цивільного контролю здійснюють свої повноваження у сфері контролю з дотриманням установленого законодавством України режиму доступу до інформації, яка віднесена до державної таємниці, а також обмежень,

установлених Законом для захисту стратегічних інтересів держави, у тому числі в разі введення надзвичайного і воєнного стану.

2. Оперативні та мобілізаційні плани Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, оперативно-розпорядчі дії їх посадових осіб контролю з боку громадян та громадських організацій не підлягають.

3. Контроль за діяльністю Служби безпеки України, розвідувальних і контррозвідувальних органів України, оперативних підрозділів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, а також органів досудового розслідування здійснюється з дотриманням вимог законів України "Про Службу безпеки України" (2229-12), "Про розвідувальні органи України" (2331-14), "Про контррозвідувальну діяльність" (374-15), "Про оперативно-розшукову діяльність" (2135-12), "Про Військову службу правопорядку в Збройних Силах України" (3099-14), інших законів та Кримінального процесуального кодексу України (4651-17). {Частина третя ст. 7 в редакції Закону № 4652-VI (4652-17) від 13.04.2012} (ст. 7) [3].

Суб'єктами цивільного контролю закон визначає органи законодавчої, виконавчої і судової влади, а також громадян і громадські організації (ст. 6). Суб'єкти цивільного контролю мають право запитувати у правоохоронних органів інформацію та отримувати відповідь, у межах, передбачених Законом (ст. 10, 11, 18—20).

Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" також передбачено гарантії здійснення демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави.

У цьому Законі прописано обов'язки органів військового управління, посадових осіб Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів щодо сприяння у здійсненні цивільного контролю.

З метою забезпечення відкритості для громадськості функціонування Воєнної організації держави, правоохоронних органів слід створити необхідні умови для здійснення демократичного цивільного контролю в цій сфері, а саме:

— державні органи, діяльність яких пов'язана з Воєнною організацією держави, охороною громадського порядку і боротьбою із злочинністю, мають сприяти визначеним цим Законом суб'єктам цивільного контролю в отриманні необхідної інформації і надавати допомогу у виконанні їхніх функцій;

— Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, інші центральні органи виконавчої влади, органи військового управління, їх посадові особи зобов'язані розглядати звернення громадських організацій, військовослужбовців та інших громадян, повідомлення засобів масової інформації про порушення прав військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, членів їхніх сімей або неналежне виконання наданих законом повноважень і функцій відповідними органами у сфері оборони, національної безпеки, охорони громадського порядку, їх посадовими і службовими особами та у встановлений законом строк повідомляти заявників і засоби масової інформації про результати розгляду та вжиті заходи;

— органи управління Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів мають заздалегідь повідомляти органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а за необхідності також населення щодо військових навчань та інших заходів, якщо вони можуть зачіпати права територіальних громад, майнові та інші інтереси громадян або створювати загрозу для життя і здоров'я людей.

Цим Законом також передбачена відповідальність за порушення законодавства про цивільний контроль, яку не-

суть службові (посадові) особи та громадяни, винні в невиконанні або порушенні законодавства, що регулює здійснення цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави, несуть відповідальність згідно із законодавством (ст. 22) [3].

Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" формально передбачає розподіл окремих повноважень гілок влади у сфері контролю таким чином, щоб уникнути надмірної концентрації впливу на правоохоронні органи однієї з них.

Згідно з Конституцією України Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Президент України також очолює Раду національної безпеки і оборони; призначає за поданням прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів (у тому числі міністра оборони, міністра внутрішніх справ), керівників інших центральних органів виконавчої влади (у тому числі голову Служби безпеки України, голову Державної прикордонної служби України та ін.).

Таким чином, відповідно до конституційних засад участь Верховної Ради України у вирішенні зазначених кадрових питань не передбачена, а уряду — обмежена. Це об'єктивно створює загрозу надмірного впливу Президента на керівництво правоохоронних органів. Вищезгаданий Закон України (ст. 13, ч. 3) відтворює відповідні конституційні повноваження в частині призначення на посади і звільнення з посад вищого керівництва правоохоронних органів Президентом України.

Аналіз положень Конституції України та базових законодавчих актів свідчить про те, що ці документи загалом передбачають побудову в Україні демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів на основі універсальних демократичних принципів: верховенства права, поваги до прав людини і громадянина, демократичної підзвітності, прозорості, деполітизації і деідеологізації контролю.

Водночас уже на рівні Конституції України та базових законодавчих актів у сфері цивільного контролю закладені системні передумови неефективного розподілу повноважень і відповідальності між гілками влади — виняткові повноваження Президента України з питань контролю над правоохоронними органами не збалансовані з обмеженими повноваженнями Верховної Ради України.

Так, аналіз чинного законодавства України свідчить, що загальноприйнятого юридичного визначення поняття правоохоронних органів та чітких критеріїв віднесення державних органів до цієї категорії немає. Закон України "Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів" (1993 р.) містить перелік, у якому до правоохоронних органів віднесені: "органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, Державної пенітенціарної служби України (Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 394/2011), Державної фінансової інспекції України (Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. № 499/2011), рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, що здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції" (ст. 2). Водночас у відповідних статусних законах прямо названі правоохоронними лише кілька із структур: Служба безпеки України (СБУ), Управління державної охорони України, Державна прикордонна служба України та Військова служба правопорядку у Збройних Силах (ЗС) України [1].

Основним критерієм виконуваних функцій послугоується і Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави", що визначає правоохоронні органи як "державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції" (ст. 1). Однак визначення правоохоронних органів за названим критерієм є очевидно недосконалим і не дає змоги чітко встановити коло існуючих у країні правоохоронних органів — оскільки, по-перше, чинне законодавство не містить визначення понять "правоохоронні функції" і "правозастосовні функції"; по-друге, немає жодного державного (і недержавного) органу, який би у своїй діяльності не застосовував правові норми, тобто не виконував правозастосовні функції [5].

ВИСНОВОК

Відсутність чіткого юридичного визначення поняття правоохоронних органів ускладнює формування як загальних вимог до їхньої діяльності, так і єдиної узгодженої системи демократичного цивільного контролю над нею. Вищенаведене зумовлює необхідність удосконалення правового регулювання здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю силових структур держави.

Перспективи подальших розвідок даної проблеми є науковий аналіз виконання міжнародних зобов'язань України у сфері демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Література:

1. Демократичний цивільний контроль над воєнною сферою в Україні: на шляху від форми до змісту: (аналіт. доп. УЦЕПД) // Нац. безпека і оборона. — 2000. — № 11. — С. 2—42.
2. Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19 черв. 2003 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
3. Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" від 19 черв. 2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/975-15>
4. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
5. Мельник М. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навч. посіб. / Микола Мельник, Микола Хавронюк. — К.: Атіка, 2002. — 576 с.

References:

1. "Democratic civilian control over the military sphere in Ukraine: on the path from form to content" (2000), National security and defense, vol. 11, pp. 2—42.
 2. The Constitution Of Ukraine (1996), available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (Accessed 8 November 2013).
 3. Melnik, M. and Hawranik, M. (2002), Law enforcement agencies and law enforcement, Atika, Kyiv, Ukraine.
 4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The law of Ukraine "About the fundamentals of national security of Ukraine" available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (Accessed 8 November 2013).
 5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The law of Ukraine "On democratic civilian control over the Military organization and law enforcement agencies of the state" available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/975-15> (Accessed 8 November 2013).
- Стаття надійшла до редакції 13.09.2014 р.*