

УДК 355.4

В. В. Довбня, І. О. Кириченко, В. В. Шмідт

ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ ПОБУДОВИ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВИ

На основі зарубіжного та вітчизняного досвіду сформульовано концептуальний підхід до моделювання механізму громадського контролю над правоохоронними органами України та запропоновано організаційні рішення і заходи, реалізація яких у межах чинного законодавства позитивно вплине на його ефективність.

Постановка проблеми. Одним з основних принципів забезпечення національної безпеки України є демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки [1, ст. 5].

Правові засади організації і здійснення цивільного контролю над правоохоронними органами визначає Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [8], який набрав чинності ще 19 червня 2003 р.

Одним із складників системи цивільного контролю над правоохоронними органами держави є громадський контроль, суб’єктами якого є громадяни України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів [8, ст. 6].

Закон визначає *цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави* як комплекс правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості у діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [8, ст. 1].

Як бачимо, наведена дефініція досить повно визначає мету цивільного контролю, але не конкретизує механізму її досягнення, приховуючи його за неконструктивним поняттям, таким, як “комплекс правових, організаційних, інформаційних заходів”.

Конституція України не передбачає права громадських організацій на здійснення контролю над правоохоронними органами.

Громадським організаціям, зареєстрованим у

встановленому порядку, лише гарантується можливість:

– запитувати та отримувати в установленому порядку від органів державної влади, у тому числі від правоохоронних органів, інформацію, яка не містить державної таємниці, з питань правоохоронної діяльності;

– проводити наукові дослідження з проблем забезпечення безпеки країни, боротьби із злочинністю, проводити публічне обговорення їх результатів, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;

– проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, подавати свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування в ході реформування правоохоронних органів держави;

– брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування правоохоронних органів держави [8, ст. 19].

Як видно, закон не передбачає участі громадських організацій у розслідуванні по скаргах громадян, що принципово відрізняє його від подібних зарубіжних нормативно-правових актів.

Організація громадського контролю над правоохоронними органами держави на рівні європейських стандартів при такому нормативно-правовому забезпеченні діяльності громадськості, безумовно, є проблемною і потребує відповідного науково-методичного відпрацювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням щодо вдосконалення інституту демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами присвячено чимало публікацій, серед яких найбільшої уваги заслуговують такі: аналітична доповідь Центру Разумкова, присвячена аналізу ступеня демократичності системи контролю над правоохоронними органами в Україні [2]; промова міжнародного консультанта МЦПД Данкана Хіскока на Міжнародній конференції

“Інтенсифікована співпраця Україна–НАТО: виклики та переваги від приєднання України до Плану дій щодо членства” [3]; Указ Президента України “Питання контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [4]; публікації в інших засобах масової інформації [5, 6, 7], в яких проаналізовані основні недоліки діючого в Україні демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами [5], висвітлюються актуальні проблеми й обґрунтовуються напрями їх реформування [6] та шляхи впровадження цивільного контролю і забезпечення відкритості у Воєнній організації України [7].

У наведених публікаціях переконливо показано, що нормативно-правова база, яка регламентує організацію і здійснення цивільного контролю в Україні, не є досконалою; існуюча в Україні система контролю може вважатися цивільною, але не є реально демократичною, норми Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” виконуються не у повному обсязі; діяльність правоохоронної системи непрозора, невідвітна і невідконтрольна суспільству [3, 5].

У системі цивільного контролю над правоохоронними органами існують дві головні лінії дисбалансу: всередині влади (між президентською владою і законодавчою) – на користь президентської та між владою і структурами громадянського суспільства – на користь влади.

Одним із очевидних шляхів удосконалювання системи правоохоронних органів є запозичення досвіду демократичних країн світу, які досягли високого рівня суспільної злагоди, дотримання прав людини та стабільного розвитку. Використання світового досвіду в українській правоохоронній системі допоможе знайти шляхи оптимізації її функціонування, організаційно зміцнити структуру, подолати внутрішні негативні явища тощо [6].

Правоохоронні органи, їх посадові особи зобов’язані розглядати звернення громадських організацій та інших громадян і повідомляти через свої прес-служби про результати розгляду та вжиті заходи. Разом з тим законом не передбачена можливість проведення самостійних розслідувань цивільними особами чи хоча б їх участі у процесі проведення правоохоронними органами внутрішніх розслідувань. Законодавством не визначені механізми

проведення моніторингу ефективності внутрішніх розслідувань й інформування громадських організацій про це.

З іншого боку, масове і стрімке зубожіння переважної більшості населення країни зумовило суспільну апатію, надзвичайно низький рівень громадянської активності українського суспільства [5].

З огляду на це реформи мають ґрунтуватися на розумінні того, що правоохоронні органи в європейських країнах є передусім не каральним інститутом держави, а інструментом забезпечення потреб суспільства з охорони його прав. Суспільство і поліція повинні рівною мірою бути ментально і морально готові до взаємодії в рамках здійснення цивільного контролю. На жаль, сьогодні ні суспільство, ні правоохоронні органи до такої взаємодії ще не готові.

Метою статті є пошук на основі як зарубіжного, так і власного досвіду, організаційних рішень і заходів, реалізація яких у межах чинного законодавства могла б позитивно вплинути на ефективність громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. На підставі аналізу відомих і застосовуваних в країнах з розвинутою демократією моделей громадського контролю за діями поліції і з урахуванням внутріполітичних реалій, що існують в Україні, сформулюємо концептуальну модель організації і здійснення громадського контролю над правоохоронними органами України і розглянемо організаційні аспекти першого етапу її реалізації.

Аналіз зарубіжного досвіду громадського контролю за діями поліції

Контроль за діями поліції, як правило, обмежується виключно інструментами контролю з боку таких державних інститутів, як судовий контроль, прокурорський нагляд або внутрівідомчий контроль. Істотну роль у здійсненні такого контролю має відігравати само суспільство, включаючи неурядові організації.

Неурядові установи можуть надавати допомогу поліції у виконанні її функцій за умови, що поліція буде додержуватися принципів прав людини, таких, як людська гідність і свобода особи. Дотримання прав людини під час виконання своїх основних функцій є нелегким завданням для поліції у період трансформації тоталітарної держави в демократичну. Як правило, найчастіше у такій державі функціонує той же самий штат службовців зі своїми навичками, звичками і відчуттям безкарності.

У процесі проведення реформи поліції у зв'язку з трансформацією політичної системи варто взяти до уваги три аспекти.

По-перше, не можна допустити, щоб система, яка була створена для захисту суспільства від посягань на його права, перетворилася б на інструмент поневолення цього ж суспільства. Тому спосіб контролю над цією системою і діяльність цієї системи повинні гарантувати, що, борючись із злочинністю і порушеннями громадського порядку, вона не позбавить суспільство його основних прав і свобод, гарантованих Конституцією і міжнародними правовими актами. До поліції завжди слід ставитися як до утворення, що виконує свої функції *на підставі закону, якому підкоряється*. Визначення балансу між примушенням до виконання закону й одночасно наданням гарантій щодо основних прав і свобод громадян є найвищим мистецтвом поліції у правовій демократичній державі.

По-друге, суспільство має приділяти увагу відповідному підбору осіб, яким довіряють реалізацію прав і виконання обов'язків працівників поліції (необхідно пам'ятати, що поліція є однією з небагатьох державних установ, які у своїй діяльності керуються законними засобами примушення). Треба старанно здійснювати підбір кандидатів для служби в поліції, зважаючи на риси характеру особи, а також ретельно їх готувати, щоб вони могли виконувати свої функції професійно і водночас додержуючись прав людини.

По-третє, навіть у найбільш прогресивних демократичних системах, тих, що існують у поліції, час від часу можуть бути випадки порушення високих норм поведінки деякими поліцейськими. З огляду на це мають існувати ясні, зрозумілі і прозорі процедури, які допомагатимуть зберегти такі високі стандарти поведінки у формі дисциплінарних правил, які застосовуються до поліцейського, що допустив провину.

Слід також звернути увагу на те, що у розвинених демократичних системах мають місце зловживання поліцейською владою. Поліція може стати більшою мірою паном, ніж слугою суспільства. Кількість зловживань службовим становищем зростає не тільки в результаті упущень або потурання влади, але й тоді, коли значна частина суспільства вважає, що окрім зловживань поліція також займається виконанням деяких непопулярних функцій, які, проте, необхідні для забезпечення громадської безпеки і

порядку. Це часто відбувається у державах, у яких усвідомлення суспільством своїх прав невелике, і люди звикли до того, що поліція має абсолютні права на здійснення будь-яких дій.

Створення механізмів, що забезпечують функціонування громадського контролю, порушує широкий спектр питань, що мають відношення як до правозастосовної практики, так і до теорії застосування права. Значна частина суперечностей, які виникають при цьому, є предметом постійних дискусій.

Найбільш характерними і поширеними є такі проблемні питання:

Кому суспільство може довірити проведення ефективного і чесного розслідування фактів неправомірної поведінки з боку працівників поліції? До якого ступеня керівник поліції вільний в ухваленні рішення про подальші дії стосовно працівника поліції, що допустив дисциплінарну провину? У яких випадках ця провина повинна стати об'єктом внутрішнього розслідування, а в яких має бути передана в комісію з громадського контролю? Яким чином повинні бути розподілені владні повноваження між підрозділами поліції і незалежними журі, спостерігачами, ревізорами, комісіями, або квазісудовими органами, такими, як, наприклад, наглядові ради? До якого ступеня повинні бути доступні матеріали внутрішніх поліцейських розслідувань і дисциплінарних проваджень і відкриті для громадської критики за допомогою ЗМІ, спостерігачів або ревізорів?

На сьогодні у міжнародній практиці існують три базові моделі здійснення громадського контролю.

Модель № 1. Цивільні особи проводять розслідування по скаргах громадян без участі поліції, але мають при цьому доступ до внутрішніх поліцейських документів і документів з персонального обліку.

За деякими заявами громадяни можуть або не можуть вести розслідування паралельно з поліцією. У деяких системах цивільні особи можуть тільки надавати рекомендації, яким чином має бути розглянута та або інша скарга і чи слід вживати заходи дисциплінарного впливу до працівника поліції, чия провина встановлена у ході проведення такого розслідування. У певних схожих системах цивільні особи можуть бути наділені повноваженнями розглядати скаргу і виносити свою ухвалу, але без права застосування дисциплінарного впливу. А у деяких інших схожих системах право застосовувати заходи дисциплінарного впливу стає прерогативою цивільних осіб.

Модель № 2. Цивільні особи мають право брати участь у процесі проведення поліцією внутрішнього розслідування, але не мають права проводити самостійні внутрішні розслідування.

У таких випадках розслідування зазвичай проводяться уповноваженими офіцерами поліції. Типовим є і те, що цивільні особи не мають доступу до внутрішніх поліцейських документів або до матеріалів конкретного розслідування. Повноваження цивільних осіб у таких випадках зводяться до права внесення рекомендацій щодо подальших дій у ході внутрішнього розслідування.

Модель № 3. Цивільні особи проводять аудит, розслідують, здійснюють моніторинг і доповідають про рівень компетентності й ефективності внутрішнього розслідування, що проводиться поліцією, за випадками неправомірної поведінки працівників поліції, але не розслідують і не виносять ухвал за індивідуальними заявами (скаргами).

У межах цієї моделі цивільні особи мають повний доступ до внутрішніх матеріалів дисциплінарного провадження, особових справ і даних про застосування зброї смертельної і несмертельної дії.

При цьому існують і моделі змішаного типу. І у кожній моделі є свої прихильники і противники як серед цивільних осіб, так і в поліцейському середовищі. Проте абсолютно очевидним є те, що розвиток сильного й ефективного громадського контролю являє собою спосіб підсилення механізму захисту прав людини і забезпечення найбільш послідовного примушення до застосування права.

Концептуальна модель організації і здійснення громадського контролю над правоохоронними органами України. Слід чітко розуміти, що навіть найдосконаліша модель найбільш ефективна саме там, де вона була адаптована до національних і політичних традицій, особливостей національного законодавства й усвідомлено прийнята суспільством.

Україна як самодостатня держава із сталими традиціями і звичаями повинна розглянути міжнародний досвід, що є на цей час, у контексті проблеми, яка вивчається, ретельно проаналізувати його, проектуючи на сучасну українську реальність, і розробити власну модель. При цьому варто розуміти, що найбільшою цінністю цієї моделі має бути її гнучкість і рухливість в сенсі готовності адекватно і своєчасно реагувати на постійно змінювані

суспільні відносини, миттєво відповідати на запити суспільства і здійснювати все це в рамках існуючої нормативно-правової бази.

Крім того, для створення найбільш ефективного механізму функціонування інституту громадського контролю необхідно враховувати політичні реалії України.

Тому, зважаючи на потенційний суспільний характер самого явища громадського контролю, значну частину в забезпеченні його успішного й ефективного функціонування повинна взяти на себе держава, і насамперед стосовно законодавчого забезпечення його функціонування.

Доцільним також є створення відповідних органів із забезпечення функціонування національного інституту громадського контролю при РНБО і у Верховній Раді України. Композиційно українська модель може бути сконструйована за змішаним типом, тобто суспільно-державним. Виконавчі функції, безумовно, повинні імплементуватися уповноваженими громадськими організаціями, а підтримка їх діяльності має забезпечуватися відповідними державними органами і структурами. Тільки за наявності такої взаємодії можна говорити про очікуваний ефект.

Зважаючи на недосконалість нормативно-правової бази, що регулює правовідносини між суспільством і правоохоронними органами, недостатність цільового фінансування, можна запропонувати заходи, виконання яких дозволить позитивно вплинути на ступінь ментальної готовності цих суб'єктів до взаємодії правоохоронних органів і громадськості у сфері громадського контролю.

Ці заходи об'єднуються в окремий проект і можуть бути віднесені до категорії загальноосвітніх у системі службової підготовки. Пропоновані заходи можуть здійснюватися на стадії до внесення відповідних змін до нормативно-правової бази. Крім того, реалізація даного проекту може мати і значний зовнішньополітичний ефект. Запропонований нижче формат припускає мінімальні фінансові витрати з боку виконавця.

Проект: “Навчання правам людини співробітників внутрішніх військ МВС України”.

Мета проекту – підвищення рівня знань особового складу внутрішніх військ у галузі прав людини, кодексу поведінки офіцера поліції (військовослужбовця внутрішніх військ), а саме запобігання тортурам, додержання сучасних

методик проведення попереднього розслідування, міжнародних стандартів здійснення поліцейських функцій і дотримання прав затриманих.

Механізм реалізації проекту

І е т а п. Керівництво МВС України запрошує групу міжнародних сертифікованих експертів у галузі прав людини для підготовки національних тренерів у форматі ТдТ (тренінг для тренерів) з прав людини з подальшою сертифікацією відповідно до стандарту ISO 9001. З цією метою керівництво МВС здійснює підбір офіцерів, що мають потенційні можливості і бажання суміщати основну службу з тренерською діяльністю. Вважається доцільним здійснювати підбір потенційних кандидатів з числа старших офіцерів центрального апарату.

ІІ е т а п. Після закінчення тренінгів офіцери, що успішно склали іспити й отримали сертифікати національних тренерів з прав людини, формують групу територіальних тренерів з прав людини з розрахунку: два тренери (за умови інтерактивного формату навчання) на один підрозділ. Першочерговими і потенційними кандидатами на ці посади можуть розглядатися заступники командирів підрозділів по роботі з особовим складом. Дуже важливим елементом під час формування груп тренерів є дотримання гендерного балансу (один тренер – чоловік, другий тренер – жінка). Після закінчення формування вказаних груп національні тренери здійснюють підготовку територіальних тренерів для подальшого навчання правам людини особового складу їх підрозділів.

ІІІ е т а п. У міру закінчення підготовки територіальних тренерів з прав людини до навчального плану службової підготовки особового складу МВС і ВВ вводиться навчальний модуль “Права людини” з інтенсивністю 1 година на тиждень. Пріоритетними для тренінгів повинні стати співробітники, які згідно зі своїми функціональними обов’язками мають постійні контакти з населенням.

Функціональні обов’язки національних тренерів з прав людини: підготовка територіальних тренерів; контроль за регулярністю й ефективністю занять у навчальних групах підрозділів; своєчасне надання навчальних посібників, методичних рекомендацій і підготовка ситуативних бюлетенів; взаємодія з міжнародними експертами в рамках обміну досвідом і отримання навчальної літератури; проведення занять з прав людини із співробітниками центрального апарату.

Територіальні тренери з прав людини відповідають за своєчасне й ефективне проведення занять з прав людини з особовим складом підрозділів; постійну взаємодію з національними тренерами з питань удосконалення навчального процесу; ведення статистичного обліку випадків порушення прав людини особовим складом підрозділу і скарг, що надійшли від населення; підготовку аналітичних доповідей керівництву і національним тренерам з наведеної тематики.

Рекомендований перелік навчальних тем:

1) Поняття “Права людини”; 2) Категорії прав людини; 3) Основні міжнародні документи, що регламентують права людини, міжнародні пакти і конвенції, ратифіковані Україною; 4) Механізми здійснення захисту прав людини; 5) Права людини у разі вжиття заходів примушення і застосування сили; 6) Недопущення тортур; 7) Права затриманих; 8) Деонтологія в правоохоронних органах; 9) Гендерна політика.

Форма проведення тренінгів. Тренінги засновані на різних за обсягом і тривалістю сесіях, що складаються із завдань, які розглядають певну проблему або тематику. Тренінги проводяться в умовах дискусії і в рамках затвердженого розкладу.

Джерело фінансування: внутрішні ресурси; фінансування програмою “TACIS”; використання можливостей служби “SES” (служба старших експертів, Німеччина).

Очікувані результати: скорочення кількості громадян, права яких були порушені при затриманні; підвищення довіри з боку населення до служби правопорядку; зростання бажання населення надавати допомогу правоохоронним органам з підтримання правопорядку.

Висновки

1. Розвиток сильного й ефективного громадського контролю являє собою спосіб підсилення механізму захисту прав людини і забезпечення найбільш послідовного примушення до застосування права.

2. У світі відомі три базові моделі громадського контролю над правоохоронними органами, які передбачають різний ступінь участі громадських організацій у розслідуванні по скаргах громадян.

3. Нормативно-правова база, що регламентує організацію і здійснення громадського контролю в Україні, не досконала. Законодавством України не передбачена можливість участі цивільних осіб

у процесі проведення правоохоронними органами внутрішнього розслідування, проведенні моніторингу ефективності внутрішніх розслідувань й інформування населення про це. Суспільство і правоохоронні органи ментально і морально не готові до взаємодії в рамках цивільного контролю.

4. Українська модель може бути сконструйована за змішаним типом: виконавчі функції повинні імплементуватися уповноваженими громадськими організаціями, а підтримка їх діяльності має забезпечуватися відповідними державними органами і структурами.

5. З метою підвищення рівня знань особового складу внутрішніх військ у галузі прав людини, кодексу поведінки офіцера поліції (військовослужбовця внутрішніх військ), освоєння сучасних методик проведення попереднього розслідування, міжнародних стандартів здійснення поліцейських функцій і дотримання прав затриманих пропонується проект “Навчання правам людини співробітників внутрішніх військ МВС України”, згідно з яким *на першому етапі* група міжнародних експертів у галузі прав людини готує національних тренерів, *на другому* – національні тренери здійснюють підготовку територіальних тренерів для подальшого навчання правам людини особового складу їх підрозділів. *На третьому етапі* до навчального плану службової підготовки особового складу МВС і ВВ вводиться навчальна дисципліна “Права людини”.

Список використаних джерел

1. Про основи національної безпеки України : закон України від 09.06.2003 р. № 964-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 21. – Ст. 7.

2. Контроль над правоохоронними органами в Україні : цивільний, але не демократичний (аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2004. – № 4. – С. 36–41.

3. Данкан Хіскок. Цивільний демократичний контроль над сектором безпеки : промова міжнар. консультанта МЦПД Данкана Хіскока на Міжнар. конф. // Інтенсифікована співпраця Україна–НАТО: виклики та переваги від приєднання України до Плану дій щодо членства, Міжнар. центр перспективних досліджень, 13 жовтня 2006 р. – Режим доступу : www.icps.kiev.ua/news.html?id...

4. Питання контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : указ Президента України від 14.03.2007 р. № 205/2007.

5. Поляков Л. Правоохоронні органи в Україні: контрольована безконтрольність / Л. Поляков, Л. Шангіна // Дзеркало тижня. – № 23 (498). – 2004. – 12–18 черв.

6. Терешко С. В. Актуальні проблеми та напрями реформування правоохоронних органів України / С. В. Терешко // Стратегічна панорама. – № 22006. – С. 6. – Режим доступу // tereshko@niisp.gov.ua; uatereshko@niisp.gov.ua.

7. Андрусюк Б. П. Актуальні питання впровадження цивільного демократичного контролю і забезпечення відкритості у військовій організації України. – Режим доступу : www.cmr-net.ch/_docs/Reform_Defence_Sec.../File%2020.pdf

8. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : закон України від 20.12.1990 р. № 565-XII // Відомості Верхов. Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

Стаття надійшла до редакції 12.06.2009 р.