

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC CONTROL IN THE SPHERE OF PUBLIC ORDER AND PUBLIC SECURITY

Костовська К.М.,

кандидат юридичних наук, доцент

*кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівського державного університету внутрішніх справ*

У статті аналізуються нормативно-правові акти та наукові праці, що характеризують громадський контроль у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки, а також здійснено правовий аналіз системи суб'єктів громадського контролю у публічному управлінні, форми та процедури його реалізації.

Ключові слова: публічне управління, громадський контроль, правоохоронні органи, громадська безпека, суб'єкти, організація.

В статье анализируются нормативно-правовые акты и научные работы, характеризующие общественный контроль в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности, а также осуществлен правовой анализ системы субъектов общественного контроля в публичном управлении, формы и процедуры его реализации.

Ключевые слова: публичное управление, общественный контроль, правоохранительные органы, общественная безопасность, субъекты, организация.

The article analyzes the regulations and scientific works that characterize public control in the sphere of public order and public security, and legal analysis carried out system of public control in public administration, as well as forms and procedures for its implementation.

Key words: public administration, social control, law enforcement, public safety, subjects, organization.

Актуальність теми. Останнім елементом адміністративно-правового механізму функціонування контролю над діяльністю правоохоронних органів в Україні є його організація. Проте як у чинному законодавстві, так і у науковій літературі організації контролю відводиться неналежна увага, підтвердженням чого є регламентація лише деяких її напрямів у нормативно-правових актах та фрагментарне дослідження у науковій літературі. Організаційні засади контролю передбачені майже у кожному законодавчому та підзаконному акті. В деяких із них цим питанням виділено навіть окремі розділи. Проте нормативне визначення організаційної діяльності у переважній більшості випадків є невдалим, оскільки охоплює лише декілька його напрямів, як правило, фінансове та матеріально-технічне. В деяких законодавчих актах окремі їх розділи присвячені регламентації окремих напрямів організації контролю, а самій організації присвячено лише одну або декілька статей. Визначення того, що законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти з питань контролю визначають порядок організації та здійснення контролю, характерне для переважної більшості. Організацію контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні визначено як неправову форму публічного управління, що реалізується спеціально утвореними підрозділами та керівниками усіх рівнів з метою забезпечення чіткої та ефективної роботи суб'єктів контролю, стосується усіх без винятку його етапів.

Мета статті полягає у визначенні правової природи, сутності і змісту громадського контролю у

сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки, а також визначенні й комплексному аналізі нормативно-правових актів.

Теоретична і практична значимість проблеми громадського контролю безпосередньо стосується забезпечення прав і свобод громадян у процесі реалізації адміністративної діяльності правоохоронних органів, було проаналізовано роботи В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, І.Л. Бачило, Д.М. Бахраха, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.Л. Грохольського, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, В.П. Петкова, Л.Л. Попова, О.П. Рябченко, М.С. Студенікіної, Ю.О. Тихомирова, В.В. Цветкова, В.К. Шкарупи, Х.П. Ярмакі та ін. Разом з тим, незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених проблематиці контролю, його методологічні засади, сутність, особливості та призначення залишаються актуальними.

Виклад основного матеріалу. Публічне управління у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки з теоретичної точки зору все ще залишається категорією, яка не знайшла свого всебічного вивчення, що, як наслідок, ускладнює розуміння як її дійсної сутності, так і зовнішніх обсягів. Головною проблемою є відсутність єдності позицій щодо розуміння змісту поняття «правоохоронні органи», яким охоплюються суб'єкти реалізації даного виду управлінської діяльності [1, с. 347–350].

Основною рисою правоохоронного органу як органу державної влади є те, що він діє на підставі

норм публічного права, реалізує функції щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки, будучи уповноваженою при цьому застосовувати до осіб, які порушують вимоги нормативних актів або розпорядження працівника правоохоронного органу, заходи примусу.

Важливим питанням на шляху пізнання сутності громадського контролю у публічному управлінні є й те, що пов'язане із з'ясуванням системи суб'єктів його здійснення. На даний час у науковій літературі існують різні підходи до формування системи суб'єктів громадського контролю. Наприклад, В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко систему суб'єктів громадського контролю визначають наступним чином: громадські організації, трудові колективи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, громадяни [2, с. 531]. Разом з тим слід сказати, що Л.П. Рогатіна суб'єктами громадського контролю називає інституційні структури громадянського суспільства, а також окремих людей, які проявляють громадську свідомість і активність [3, с. 6].

Розглядаючи системні дослідження власне суб'єктів громадського контролю, в цьому відношенні не можна залишити поза увагою праці А.С. Крупника, де він виділяє організовану та неорганізовану громадськість. Організована громадськість, на його думку, представлена органами самоорганізації населення, ЗМІ, громадськими, профспілковими, творчими організаціями та іншими громадськими об'єднаннями. До цієї ж групи він зараховує ті політичні партії, які не пройшли до парламенту, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного у місті рівнів, які не представлені в органах місцевого самоврядування цього рівня. Під неорганізованою громадськістю автор розуміє громадян та їх сім'ї, які не поєднані між собою в будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно-спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи [4].

Досить часто в якості спеціального суб'єкта громадського контролю називаються засоби масової інформації. Досліджуючи їх роль та призначення у сфері громадського контролю за міліцією, С.Г. Братель, наприклад, пише, що ефективність громадського контролю вирішальною мірою залежить від засобів масової інформації, які забезпечують інформування громадян про діяльність міліції та стан правопорядку в державі, а міліцію – про громадську думку з цих питань, саме тому, на його думку, необхідною є свобода ЗМІ, їх політична незаангажованість, незалежність від монопольного впливу держави, політичних партій, фінансово-політичних груп тощо [5, с. 9]. Подібну позицію займає також і Л.П. Рогатіна, називаючи громадський контроль з боку ЗМІ медіаконтролем, який, на її думку, реалізується шляхом виявлення, збору, обробки і поширення відомостей про недоліки функціонування суб'єктів публічного управління: корупцію, неефективність, прояви бюрократизму тощо [3, с. 6].

Таким чином, суб'єктами громадського контролю у сфері охорони громадського порядку та громад-

ської безпеки є ті органи державної влади, назовемо їх поліцейськими, які створені з метою охорони громадського порядку та громадської безпеки, будучи уповноваженими при цьому на застосування заходів адміністративного примусу. Декілька слів при цьому необхідно сказати також щодо категорій «громадський порядок» та «громадська безпека».

Розгляд українського законодавства, а також відповідної наукової літератури [6, с. 229–250] дозволяє зробити висновок, що до органів державної влади, задіяних в охороні громадського порядку та громадської безпеки з використанням «поліцейських» повноважень, на сьогоднішній день відносяться такі:

– міліція. Відповідно до Закону України «Про міліцію» [7], це державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Основними завданнями міліції є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення кримінальних правопорушень; участь у розкритті кримінальних правопорушень та розшуку осіб, які їх вчинили, у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних та кримінально протиправних посягань; виконання адміністративних стягнень; участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків;

– Служба безпеки України. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» [8], це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. На Службу безпеки України (ст. 2) покладається, в межах визначеної законодавством компетенції, захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. У завдання Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України;

– Управління державної охорони України. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [9], це державний правоохоронний орган спеціального призначення, підпорядкований Президентові України та підконтрольний Верховній Раді України. На Управління державної охорони України поклада-

ються завдання: здійснення державної охорони щодо органів державної влади України; забезпечення безпеки посадових осіб, визначених цим Законом, за місцем їх перебування як на території України, так і за її межами; забезпечення безпеки членів сімей посадових осіб, визначених цим Законом, які проживають разом з ними або супроводжують їх; запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їхніх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, їх виявлення та припинення; охорона об'єктів, визначених цим Законом; забезпечення безпечної експлуатації транспортних засобів, призначених для визначених цим Законом посадових осіб;

– військова служба правопорядку у Збройних Силах України. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» [10], це спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних Сил України в місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; для запобігання злочинам, іншим правопорушенням у Збройних Силах України, їх припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних Сил України; для виявлення, припинення корупційних правопорушень, вчинених військовими посадовими особами Збройних Сил України, та здійснення провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення, а також для захисту майна Збройних Сил України від розкрадання та інших протиправних посягань, а так само для участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах;

– прикордонна служба України. Відповідно до ст. 1 та ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [11], на Державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. У межах реалізації цих завдань прикордонна служба: охороняє державний кордон України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечує дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; здійснює в установленому порядку прикордонний контроль і пропуск через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявляє і припиняє випадки незаконного їх переміщення; бере участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидії незаконній міграції на дер-

жавному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів тощо.

Ведучи мову про проблеми, які накопичилися у сфері організації та здійснення громадського контролю за суб'єктами публічного управління, вважаємо за необхідне зупинитися більш детально на окремих з них, оскільки лише таким чином можна виробити конкретні пропозиції, спрямовані на їх усунення.

Насамперед необхідно звернути увагу на той факт, що питання організації та здійснення громадського контролю у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки зокрема зараз регулюються на рівні нормативних актів, які володіють різною юридичною силою, що подекуди суттєво ускладнює функціонування даного інституту. Важливим також є правильне співвідношення прав та обов'язків учасників контрольних відносин. На сьогоднішній день положення, які стосуються громадського контролю, розміщуються в законодавчих актах де завгодно, але не у розділі, присвяченому обов'язкам органу або його працівників. Проте права громадськості на здійснення громадського контролю мають чітко кореспондуватися з відповідними обов'язками органу (працівників). Кореспондуючий характер прав та обов'язків приватних осіб та посадових (службових) осіб органу державної влади, як слушно наголошує Д.І. Сирота, є необхідною умовою реальної реалізації прав учасників правовідносин [12, с. 167], у тому числі на здійснення громадського контролю.

Висновки. Таким чином, проблематика суб'єктів громадського контролю на сьогоднішній день в українській науці адміністративного права все ще не отримала повного та всебічного вирішення. Як вітчизняні вчені, так і представники громадянського суспільства, а з ними й суб'єкти публічного управління мають лише загальну уяву про систему суб'єктів громадського контролю. Наслідком такої ситуації є низька ефективність громадського контролю, недостатня ініціативність громадськості в цій сфері та неготовність суб'єктів публічного управління робити свою діяльність повною мірою відкритою та прозорою для суспільства.

Підсумовуючи, вкажемо, що на сьогоднішній день в Україні, з одного боку, здійснюється доволі послідовна політика у сфері організації громадського контролю у публічному управлінні, а з іншого – такі кроки часто не носять послідовного та завершеного характеру. Інакше кажучи, часто формується лише модель громадського контролю, проте не завжди визначаються механізми її функціонування, що свідчить про небажання держави перейти від розмов про громадський контроль до забезпечення його ефективного та реального функціонування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2-х т. Т. 2 / Редкол. : В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2005. – 624 с.
2. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. та ін. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
3. Рогатіна Л.П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : автореф. дис. ... к. політ. н. : спец. 23.00.02 / Л.П. Рогатіна ; Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського. – Одеса, 2011. – 17 с.

4. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А.С. Крупник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
5. Братель С.Г. Політичні партії як суб'єкти громадського контролю за діяльністю міліції / С.Г. Братель // Держава і регіони. Серія «Право». – 2011. – № 4. – С. 6–11.
6. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : [монографія] / О.М. Музичук. – Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. – 654 с.
7. Про міліцію : Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
8. Про Службу безпеки України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
9. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
10. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 32. – Ст. 225.
11. Про Державну прикордонну службу України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
12. Сирота Д.І. Кореспондуючі права і обов'язки громадянина та працівника міліції: адміністративно-правовий аспект : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / Д.І. Сирота. – Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2009. – 196 с.