

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 342.922(045)

О. П. Бабіков,
кандидат юридичних наук, адвокат

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ

Київський університет права НАН України
вул. Академіка Доброхотова, 7а, 03142, Київ, Україна
E-mail: babikov672@gmail.com

Мета: здійснення аналізу форм громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів України. **Методи дослідження:** дослідження проводилося із застосуванням загальнонаукових методів, таких як діалектичний аналіз та синтез, абстрагування тощо та спеціальних методів, за допомогою яких автор здійснює аналіз форм громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів України. **Результати:** в статті досліджується ефективність різноманітних форм громадського контролю у сфері правоохоронної діяльності та здійснюється порівняння такої діяльності з досвідом країн ЄС та США. **Обговорення:** дослідження ролі громадськості у здійсненні контролю над правоохоронними органами України через призму зарубіжного та міжнародного досвіду.

Ключові слова: громадський контроль; рада громадського контролю; правоохоронні органи; форми громадського контролю; контрольні функції.

Постановка проблеми та її актуальність.

На сучасному етапі реформування системи правоохоронних органів законодавцем та органами виконавчої влади приділяється значна увага формуванню та діяльності громадських рад та інших колегіальних органів як інструменту участі громадськості у розробці та реалізації політики у різноманітних державних сферах. Таку участь громадськості розглядають не лише через контрольні функції, а й як важливий експертний, психологічний та інформаційний ресурс, діяльність якого суттєво впливає на розвиток громадянського суспільства, забезпечення стабільності влади через запровадження у такий спосіб діалогу правоохоронних органів з суспільством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематиці громадського контролю за діяльністю органів публічної влади та, зокрема, правоохоронних органів, присвятили свої праці такі вчені як: О. Андрійко, Ю. Барабаш, Ю. Битяк, С. Братель, М. Вітрук, В. Гарашук, І. Горшеньов, Є. Додін, С. Денисюк, І. Залобовська, І. Ільїнський,

С. Ківалов, В. Музичук, В. Опришко, А. Селіванов, М. Селівон та інші.

Водночас, у згаданих вище працях не здійснювався порівняльно-правовий аналіз вітчизняного та зарубіжного законодавства з досліджуваного питання.

Метою статті є здійснення аналізу форм громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів України.

Виклад основного матеріалу. Значний досвід у сфері запровадження демократичного контролю за діяльністю спецслужб напрацьовано у країнах-учасницях ЄС і НАТО, у яких такий контроль здійснюється на рівні парламенту, органами судової влади, а також і незалежними установами чи громадськими організаціями. Це дозволяє охопити весь сектор безпеки та оборони держави.

Неурядовими організаціями у країнах-учасницях ЄС і НАТО здійснюється контроль органів безпеки і оборони через розповсюдження незалежних аналітичних досліджень та інфо-

рмації, моніторинг ставлення до захисту прав людини і поваги до верховенства права, підвищення парламентської компетентності і працездатності шляхом проведення курсів і семінарів, здійснення альтернативної експертної оцінки урядової політики безпеки, оборонного бюджету, питань ресурсів та постачання, заохочення публічних дебатів та формулювання можливих варіантів політики [1].

Країнами ЄС та США запроваджені різноманітні форми громадського контролю, водночас цим формам контролю притаманні і загальні риси.

Зокрема, здійснення контрольних функцій за розвідувальними органами США, до яких входять ЦРУ, ФБР АНБ та інші (загалом 15 органів) покладається на парламентські комітети та здійснюється у таких сферах: розгляд проекту бюджету розвідувального співтовариства та контроль за витрачанням коштів, розробка законодавства у сфері розвідувальної діяльності, контроль за проведенням таємних операцій, затвердження поданих Президентом кандидатур на посади директора і першого заступника директора ЦРУ, а також керівників військової розвідки, підготовка доповідей для відповідних палат Конгресу з окремих проблем, у вирішенні яких розвідка відіграла істотну роль [2].

Аналогічними засобами здійснюється парламентський контроль Комітетом у справах розвідки та безпеки Великої Британії, що утворюється з членів Палати громад та Палати лордів за діяльністю Служби безпеки (MI-5), Центру урядового зв'язку, Таємної розвідувальної служби (MI-6), Об'єднаним розвідувальним комітетом та Секретаріатом національної безпеки, військовою розвідкою Міністерства оборони та Управлінням з питань безпеки та боротьби з тероризмом Міністерства внутрішніх справ [2].

Звіт про роботу Комітету, після відповідного цензурування, оприлюднюється на сайті цього Комітету та надається Парламенту.

У Республіках Польщі, Румунії, Норвегії, громадський контроль за діяльністю розвідувальних (правоохоронних) органів також здійснюється парламентськими комітетами з проведенням контрольних заходів, наданням

оцінки ефективності їхньої діяльності, забезпеченням прав і свобод людини і громадянина та оприлюдненням у межах, що не суперечать інтересам держави, відповідних звітів, висновків та інформації [2].

Що стосується контролю за діяльністю органів національної поліції, жандармерії, то в країнах ЄС використовуються різні моделі щодо їх централізації та підпорядкування, проте громадський контроль за їхнього діяльністю здійснюється через органи парламенту, омбудсменів, через судові органи та органи місцевого самоврядування [3].

Вітчизняний досвід. Протягом останніх років вітчизняним законодавцем зроблені рішучі кроки у напрямку забезпечення громадського контролю за діяльністю національного сектору безпеки. Зокрема, визнано таким, що втратив чинність, Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 року [4] і натомість розроблений та у 2018 році прийнятий Закон України «Про національну безпеку України», статтею 10 якого детально регламентовано участь громадян у здійсненні «цивільного контролю» (саме такий термін вживається в законі, хоча є зрозумілим, що у даному випадку йдеться про громадський контроль) через громадські об'єднання, яким надано можливість:

1) отримувати інформацію з питань діяльності складових сектору безпеки і оборони, крім інформації з обмеженим доступом;

2) здійснювати дослідження з цих питань, публічно презентувати їх результати, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;

3) проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам;

4) брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях [4].

Норми щодо участі суспільства у громадському контролі за діяльністю правоохоронних органів передбачені також і у низці профільних законів та підзаконних нормативних актів.

Зокрема, Законом України «Про державне бюро розслідувань» [5] передбачене утворення Ради громадського контролю, до основних повноважень якої віднесено заслуховування інформації про діяльність, виконання планів та завдань ДБР, розгляд та надання висновку по звіту ДБР. Визнання звіту незадовільним є підставою для звільнення Директора Бюро. Також до повноважень РГК віднесено делегування трьох із 5 осіб до складу Дисциплінарної комісії ДБР, розроблення та затвердження Правил професійної етики працівників ДБР. За участі громадських організацій передбачене обрання кандидатів на посади Директора та керівника Управління внутрішнього контролю ДБР.

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [6] передбачає утворення комісії зовнішнього контролю, до складу якої делегується по одній особі Президентом України (визнано неконституційним) ВРУ та КМУ, що наділена широкими повноваженнями під час проведення оцінки (аудиту) Бюро, її висновок включається як додаток до письмового звіту НАБУ та може бути підставою для звільнення Директора Бюро. Передбачено утворення Ради громадського контролю НАБУ та спеціальних комісій з організації та проведення конкурсів по відборі Директора НАБУ.

В свою чергу Законом України «Про запобігання корупції» [7] передбачене утворення Громадської ради при Національному агентстві, до повноважень якої віднесене обрання представників для участі у комісіях, які проводять конкурс на заняття вакантних посад в Національному агентстві, дисциплінарній комісії, заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань НАЗК, здійснення моніторингу ефективності реалізації НАЗК, ситуації з його незалежністю. Зазначена Рада також розглядає щорічний звіт та затверджує Висновок щодо нього, проект Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики та затверджує Висновок щодо нього, бере участь у розробці антикорупційної стратегії та державної програми щодо її виконання, участь у розробленні нормативно-правових актів НАЗК.

Крім того, зазначеним Законом передбачене утворення Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК у складі трьох осіб, які призначаються КМУ на підставі пропозицій донорів.

Закон України «Про національну поліцію» [8] передбачене утворення поліцейських комісій для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі, до складу яких включаються представники громадськості, визначені Міністром внутрішніх справ України, рекомендовані Уповноваженим ВРУ з прав людини, обрані відповідним органом місцевого самоврядування. Також громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції здійснюється через органи місцевого самоврядування, які мають право за результатами оцінки діяльності органу поліції на відповідній адміністративній території прийняти резолюцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для його звільнення.

Закон України «Про Службу безпеки України» [9] передбачене включення до складу дорадчого органу – колегії СБУ осіб, призначених Президентом України, які не можуть бути членами політичних партій чи громадських рухів, об'єднань, що мають політичні цілі. Проте, розділ VI «Контроль і нагляд за діяльністю СБУ» Закону не містить інших форм, що регламентують участь громадськості у контролі за цим органом.

Положенням «Про Державну фіскальну службу України» [10] передбачена можливість утворення при органах ДФС Громадських рад, до повноважень яких відноситься широке коло питань щодо участі громадськості у обговоренні та розробці заходів, пов'язаних із взаємодією з органами фіскальної служби, вдосконаленням законодавства, антикорупційного контролю тощо. Проте, не передбачається участь громадськості у розгляді кадрових питань, притягнення до дисциплінарної відповідальності, надання оцінки діяльності та звіту органів ДФС.

Також, у сфері діяльності розвідувальних органів, відповідно до Закону України «Про розвідку» [11], громадяни України можуть брати участь у здійсненні контролю розвідувальних

органів шляхом одержання інформації про діяльність розвідувальних органів, оприлюдненої в засобах масової інформації та на офіційних веб-сайтах цих органів, у обсязі, визначеному керівником відповідного розвідувального органу.

Таким чином, слід констатувати, що форми громадського контролю за правоохоронними органами в Україні мають суттєві відмінності, проте можливо виділити два основних підходи:

1) запроваджений у СБУ, інших розвідувальних органах, Національній поліції, ДФС громадський контроль, що здійснюється через парламентські комітети, введення до колегіальних органів із дорадчими функціями осіб, які не є працівниками цих органів, взаємодія, що полягає в обміні інформацією та проведення різноманітних спільних заходів;

2) встановлений у ДБР, НАБУ та НАЗК громадський контроль, що крім вищезазначених форм значною мірою перебуває «у руках» громадських організацій, наділених широкими повноваженнями як у кадрових питаннях (обрання кандидатів на призначення керівників цих органів, участь у роботі дисциплінарних органів), так і в аспекті існування можливості надання оцінки діяльності органу в цілому, що може бути підставою для звільнення керівників вказаних відомств із займаних посад.

Отже, є підстави для висновку, що на діяльність новоутворених національних правоохоронних органів: НАБУ, ДБР, НАЗК може здійснюватися суттєвий вплив з боку громадських організацій, їх керівників, учасників та суб'єктів, якими здійснюється їхнє фінансування.

На нашу думку, це викликає певні протиріччя як зі ст.ст. 1, 5 Конституції України [12], якими визначено Україну як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу, де носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні виступає народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, так і з вимогами Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», оскільки вплив на такі надважливі державні ор-

гани як НАБУ, ДБР, НАЗК у інший спосіб, ніж через парламентські комітети, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, несе загрозу суверенітету держави та незалежності цих правоохоронних органів.

Роль громадських організацій є, безумовно, важливою для розбудови правової держави як засобу діалогу між державними органами і суспільством. Проте, якщо громадський контроль здійснюється через органи державної влади, місцевого самоврядування, обраних чи сформованих більшістю нашого суспільства, діяльність різноманітних громадських об'єднань формується на інших засадах і фінансується за рахунок джерел, що не перебувають ні під контролем держави, ні під контролем суспільства.

На нашу думку, запровадження форм громадського контролю, що застосовується у НАБУ, НАЗК, ДБР містять у собі загрозу вчинення тиску з боку членів таких громадських рад та громадських організацій, які їх утворили, на керівників та працівників правоохоронного органу. Це може бути здійснено шляхом надання негативного висновку про діяльність органу, винесення рішення дисциплінарними комісіями, а відтак, замість запровадження задекларованої незалежності правоохоронних органів, отримуємо залежних працівників правоохоронних органів від осіб, що мають вплив на членів таких рад, джерел фінансування цих недержавних організацій тощо.

Висновки. Аналіз зарубіжного законодавства, вивчення досвіду організації громадського контролю над органами правопорядку та військовою організацією, порівняння запроваджених форм та методів взаємодії приватного та публічного сектору з цих питань, дають підстави для висновку, що запроваджені форми громадського контролю за діяльністю НАЗК, ДБР, НАБУ відсутні в країнах ЄС чи США і вважати такі «ноухау» наближенням до європейських стандартів, доволі сумнівно.

Форми громадського контролю правоохоронних органів мають забезпечувати можливість громадянському суспільству впливати на процеси у правоохоронних органах, проте, не порушуючи їхню незалежність. Держава має забезпечити незалежність як правоохоронних ор-

ганів, так й інших державних органів від впливу інших держав, міжнародних організацій на державного апарату, запровадити прозорість у питаннях фінансування громадських організацій, що діють у цій сфері тощо.

Література

1. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика: навч. посіб. / В.А. Яценко, В.Г. Пилипчук, П.П. Богущкий, О.Д. Довгань, І.М. Доронін, О.В. Петришин; за заг. ред. В.Г. Пилипчука; НДІ інформатики і права НАПрН України. Київ; Одеса: Фенікс, 2020. 224 с. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/demokratichtniy_civilniy_kontrol.pdf

2. Парламентський контроль за діяльністю спеціальних служб: іноземний та національний досвід, висновки для України. Нац. інст-т стратегічних досліджень: веб-сайт. URL: <https://niss.gov.ua/news/statti/parlamentskiy-kontrol-za-diyalnistyu-specialnikh-sluzhb-inozemniy-ta-nacionalniy-dosvid>

3. Теремецький В.І., Байрачна Т.А. Європейський досвід організації контролю за діяльністю правоохоронних органів і можливість його використання в Україні. *Форум права*. 2017. № 4. С. 262-267.

4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 чер. 2003 р. № 975-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15#Text>

5. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 лист. 2015 р. № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>

6. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>

7. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18?find=1&text=громад#w1_19

8. Про Національну поліцію: Закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?find=1&text=громад#w1_2

9. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 бер. 1992 р. № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>

10. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-п#n11>

11. Про розвідку: Закон України від 17 вер. 2020 р. № 912-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20?find=1&text=контроль#w1_5

12. Конституція України: Закон України від 28 чер. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

References

1. Demokratycznyj cyvil'nyj kontrol' nad sektorom bezpeky i oborony: teoriya i praktyka: navch. posib. / V.A. Jashhenko, V.G. Pylypchuk, P.P. Boguc'kyj, O.D. Dovgan', I.M. Doronin, O.V. Petryshyn; za zag. red. V.G. Pylypchuka; NDI informatyky i prava NAPrN Ukrainy. Kyi'v; Odesa: Feniks, 2020. 224 s. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/demokratichtniy_civilniy_kontrol.pdf

2. Parlaments'kyj kontrol' za dijal'nistju special'nyh sluzhb: inozemnyj ta nacional'nyj dosvid, vysnovky dlja Ukrainy. Nac. inst-t strategichnyh doslidzhen': veb-sajt. URL: <https://niss.gov.ua/news/statti/parlamentskiy-kontrol-za-diyalnistyu-specialnikh-sluzhb-inozemniy-ta-nacionalniy-dosvid>

3. Teremec'kyj V.I., Bajrachna T.A. Jevropejs'kyj dosvid organizacii' kontrolju za dijal'nistju pravoohoronnyh organiv i mozhlyvist' jogo vykorystannja v Ukraini. *Forum prava*. 2017. № 4. S. 262-267.

4. Pro demokratycznyj cyvil'nyj kontrol' nad Vojennoju organizacijeu i pravoohoronnyj organamy derzhavy: Zakon Ukrainy vid 19 cher. 2003 r. № 975-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15#Text>

5. Pro Derzhavne bjuro rozsliduvan': Zakon Ukrainy vid 12 lyst. 2015 r. № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>

6. Pro Nacional'ne antykorupcijne bjuro Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>

7. Pro zapobigannja korupcii': Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18?find=1&text=gromad#w1_19

8. Pro Nacional'nu policiju: Zakon Ukrainy vid 02 lyp. 2015 r. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

rada.gov.ua/laws/show/580-19?find=1&text=gromad#w1_2

9. Pro Sluzhbu bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25 ber. 1992 r. № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>

10. Pro Derzhavnu fiskal'nu sluzhbu Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 trav. 2014 r. № 236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-p#n11>

11. Pro rozvidku: Zakon Ukrainy vid 17 ver. 2020 r. № 912-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20?find=1&text=kontrol'#w1_5

12. Konstytucija Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 cher. 1996 r. № 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-VR#Text>

O. Babikov

PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT BODIES: FOREIGN EXPERIENCE AND DOMESTIC REALITIES

Kyiv University of Law the National Academy of Sciences of Ukraine
Dobrohotova str., 7a, Kyiv, Ukraine
E-mail: babikov672@gmail.com

Objective: analysis of forms of civil control over the activities of law enforcement agencies of Ukraine.

Research methods: the research was conducted using general scientific methods, such as dialectical analysis and synthesis, abstraction, etc. and special methods by which the author analyzes the forms of civil control over the activities of law enforcement agencies of Ukraine. **Results:** the article examines the effectiveness of various forms of civil control in the field of law enforcement and compares such activities with the experience of the EU and the US. In particular, the control of US intelligence agencies, which includes the CIA, FBI NSA and others (a total of 15 bodies) is entrusted to parliamentary committees and is carried out in the following areas: consideration of the draft intelligence community budget and control over spending, development of legislation in intelligence activities; overseeing covert operations, approving presidential nominations for director and first deputy director of the CIA, and military intelligence chiefs, preparing reports for the relevant chambers of Congress on specific issues in which intelligence played a significant role. In the Republics of Poland, Romania, Norway, civil control over the activities of intelligence (law enforcement) bodies is also exercised by parliamentary committees with control measures, assessment of their effectiveness, ensuring human and civil rights and freedoms and disclosure within the interests of the state. reports, conclusions and information. **Discussion:** research of the role of the public in exercising control over law enforcement agencies of Ukraine through the prism of foreign and international experience. The role of public organizations is, of course, important for building the rule of law as a means of dialogue between government agencies and society. However, if civil control is exercised through public authorities, local governments, elected or formed by the majority of our society, the activities of various public associations are formed on other principles and financed from sources that are neither controlled by the state nor under the control of society. Introduction of forms of civil control used in NABU, NAPC, DBR pose a threat of pressure from members of such public councils and public organizations that formed them, on the heads and employees of law enforcement agencies.

Keywords: public control; public control council; police; forms of civil control; control functions.