

УДК 342.5

ПРИНЦИПИ НЕДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

Шестак С. В.

Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, Україна

У статті розглядаються принципи недержавного контролю за діяльністю міліції в Україні. Опрацьовані пропозиції щодо вдосконалення механізмів недержавного контролю за діяльністю міліції.

Ключові слова: недержавний контроль, правові принципи, принципи недержавного контролю.

Актуальність наукового дослідження недержавного контролю над міліцією обумовлена перебуванням України на шляху реформування органів внутрішніх справ, приведенням їх у відповідність до міжнародних стандартів. В умовах переорієнтації міліції на нові загрози, її адаптації до сучасних викликів безпеки необхідно впроваджувати дієві механізми, що забезпечать прозорість, відкритість її діяльності спостереженню з боку суб'єктів громадянського суспільства, створять надійний заслін на шляху її політизації, гарантують реальність захисту прав і свобод людини і громадянина. Окремі питання недержавного (громадського) контролю над правоохоронними органами і, зокрема, органами внутрішніх справ, були предметом досліджень таких українських авторів, як Веприцький Р. С., Денисюк С. Ф., Іншин М. І., Ключев О. М., Московець В. І., Музичук О. М., Римаренко Ю. І., Шемшученко Ю. С., Ярмиш О. Н. та ін. Метою даної статті є узагальнення існуючих в юридичній літературі поглядів щодо визначення принципів недержавного контролю за діяльністю міліції та обґрунтування власного підходу до цього питання.

Перш за все слід згадати, що термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає основні найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [1, с. 17]. В юридичній літературі досить поширеною є думка про те, що слід розрізняти поняття «правовий принцип» та «принцип права» [2, с. 10-11; 3, с. 17]. Так, Явич Л. С. пише, що категорія правового принципу «підлягає використанню у всіх тих випадках, коли мова йде про відповідні ідеї та положення, що мають відношення до будь-яких компонентів юридичної надбудови» [2, с.10]. Тому можна говорити про принципи права (як системи нормативно-правових приписів), які відображають його соціально-економічні, політичні, ідеологічні та моральні основи, а також про принципи правосвідомості, правотворчості, систематизації законодавства, реалізації правових приписів тощо. Крім того, необхідно виділяти принципи, що відображають статику юридичних явищ, та принципи їх функціонування [4, с. 52].

Юридичні принципи є складними, специфічними утвореннями, які, разом з тим, можуть бути охарактеризовані, уточнені за допомогою суміжних, близьких за зна-

ченням категорій. Так, Колодій А. М. підкреслює, що історично принципи створювались у вигляді правових аксіом і постулатів [1, с. 13], а з точки зору гносеології категорія «принцип» надзвичайно тісно пов'язана з категоріями «закономірність» і «сутність». Однопорядковий характер цих понять дає підстави визначати правові принципи через закономірності розвитку суспільства (загальносоціальні принципи) і права (юридичні принципи), а також через сутність і головний зміст останнього [1, с. 16]. Тихомиров Ю. А. акцентує увагу на існуванні тісного зв'язку між поняттями «принципи» та «імперативи», пояснюючи це наступними моментами: по-перше, принципи, як і імперативи, впливають із закономірностей розвитку того чи іншого явища; по-друге, принципи наділені несумнівною міццю обов'язковості та необхідності їх врахування; по-третє, принципи є достатньо постійними за своїм змістом та стійкими відносно впливу мінливих факторів та умов [5, с. 80]. Карташов В. Н. вказує на зв'язок принципів та юридичних гарантій в процесі застосування норм права, разом з тим наголошуючи, що їх не слід ототожнювати. Принципи – це не лише вимоги, але й вихідні положення, ідейні начала, що відображають демократичну, гуманістичну природу правозастосовчої діяльності [4, с. 53].

Юридичні принципи зазвичай поділяють на основні та неосновні, загальні та специфічні, галузеві та міжгалузеві тощо. Говорячи про принципи недержавного контролю, хотілося б запропонувати їх класифікацію на *принципи-імперативи* та *принципи-рекомендації*. З одного боку, недержавний контроль є невід'ємною складовою контрольної діяльності у її широкому сенсі. З цього положення випливають деякі важливі висновки. Так, Саливон Н. Ф. вважає, що у професійно-юридичному аспекті контрольна діяльність може розглядатися як різновид юридичного процесу, оскільки в ній легко виявляються всі структурні елементи процесуальної форми: контрольні впровадження, стадії, режим [6, с. 49-52]. За словами Шахова І. Б., саме процесуальний аспект контрольної діяльності об'єднує в собі ті її особливості, які знаходять свій вираз у принципах контролю, під якими автор розуміє основні, керівні ідеї, які є загальнообов'язковими, незаперечними вимогами, виконують функцію соціально-юридичного орієнтиру, забезпечують саму зручну форму і доцільний спосіб руху контрольного процесу і досягнення як позитивного, так і правоохоронного результату [7, с. 59]. Але, з іншого боку, оскільки ми говоримо про недержавний контроль, слід враховувати, що він не має такого ступеня імперативності, владності, який є характерним для контролю державного. Тому, на нашу думку, поряд з категоричними, незаперечними вимогами до недержавного контролю повинні висуватись також більш м'які вимоги, які мають характер рекомендацій, побажань відповідно до цілей і завдань вказаного різновиду контролю. Органічне поєднання принципів-імперативів та принципів-рекомендацій дозволить забезпечити ефективну контрольну діяльність суб'єктів недержавного контролю. Ми погоджуємося з Колодієм А.М., який вказує, що «коли ми беззастережно підпорядковуємо принципи права відповідним цілям і завданням, то тим самим стаємо на ґрунт нічим не обмеженого практицизму, що у сфері правового регулювання ніколи ні до чого доброго не приводило. Адже, крім усього іншого, самі цілі і завдання не довільні, а мають втілювати в життя принципи більш високого порядку, які підносяться до загальних

цінностей відповідної епохи і соціального суспільного устрою, тобто до загально-людських, загальносоціальних цінностей і принципів» [1, с. 22]. Заслужує на увагу також позиція Спільник С. І., згідно з якою «вектор здійснення соціального контролю забезпечують цінності, серед яких безпека соціуму та життєдіяльності індивідів, екзистенціально значущий порядок у суспільстві, зростання масштабу свободи соціальних суб'єктів, формування соціально-конструктивних світоглядних орієнтацій особистості, створення умов для розвитку її підприємницької ініціативи та реалізації творчих потенцій» [8, с. 3]. Автор переконаний, що основним ціннісним орієнтиром серед всіх інших повинна виступати безпека українського соціуму [8, с. 9].

До *принципів-імперативів* ми пропонуємо віднести наступні:

1. Принцип законності, який є універсальним юридичним принципом, що пронизує собою всю правову матерію, фундаментальною категорією всієї юридичної науки і практики. Похідна ідея законності, її основна грань впливає з аспекту загальнообов'язковості права. Законність поєднує у собі правові і моральні, а також інші соціальні цінності як самостійні, хоча і взаємозалежні, засади суспільного життя, відображає загальний принцип ставлення суспільства до права в цілому. Її зміст, за Шабуровим А. С., можна розглядати у трьох аспектах: 1) у плані правового характеру соціального життя; 2) з позицій вимагання загальної поваги до закону та обов'язкового його виконання всіма суб'єктами; 3) під кутом зору вимагання безумовного захисту і реального забезпечення прав, інтересів громадян, охорони правопорядку в цілому від будь-якого свавілля [9, с. 455].

2. Законність діяльності суб'єктів недержавного контролю означає, що, по-перше, їх компетенція у сфері контролю над міліцією повинна мати чітку законодавчу регламентацію; по-друге, контрольна діяльність повинна відбуватись в рамках чітко визначеної процедури; по-третє, результати контролю мають бути закріплені та доведені до громадськості, а також до відповідних компетентних органів (посадових осіб) у встановленій законом формі. В цілому недержавний контроль повинен відбуватися в правовому полі держави, у повній відповідності Конституції та законів України.

3. Принцип демократизму, який найбільшою мірою серед всіх принципів підкреслює природу недержавного контролю як одного з проявів народовладдя. Даний принцип передбачає залучення широких верств населення до здійснення контролю над органами правопорядку. Цей принцип, крім іншого, є однією з гарантій ефективності недержавного контролю, оскільки дозволяє охопити необмежену кількість сфер та напрямків діяльності органів внутрішніх справ.

В даному контексті необхідно акцентувати увагу на співвідношенні даного принципу з іншим принципом, який активно пропагувався за радянських часів – принципом масовості. Ще Ленін В. І. в своєму «Чорновому нарисі проекту програми» підкреслював важливість залучення все більшого числа громадян, а потім і *поголовно всіх громадян* (виділено нами) до безпосереднього та щоденного несіння своєї долі тягарю з управління державою. На досягнення цієї мети була в подальшому спрямована і Програма КПРС, яка, зокрема, акцентувала увагу на необхідності вести справу до того, щоб платний апарат скорочувався та навичками управління

(в тому числі і контролю як особливої управлінської функції) оволодівали все більш широкі маси [10, с. 12]. Принципова відмінність тут полягає в тому, що принцип масовості розглядався в СРСР як один з механізмів забезпечення поступового відмирання держави, що, як відомо, було одним з базових постулатів марксизму-ленінізму. Принцип демократизму, на нашу думку, в сучасних умовах має за мету забезпечення дієвого контролю громадянського суспільства над державою, що сприятиме підсиленню позицій як суспільства, так і держави. Дуже важливим є те, щоб даний принцип доповнювався, з одного боку, *принципом доступності*, щоб кожен бажаючий – як той, чий права порушені діями чи бездіяльністю працівників міліції, так і той, хто захищає права інших громадян, – мали реальну можливість бути включеними в систему недержавного контролю; а з іншого боку – *принципом добровільності* участі громадян у недержавному контролі, оскільки намагання зробити його якомога більш масовим неминуче призведе до його формалізації. Ми погоджуємося з Бірюченком А. О., який зазначає, що цивільний контроль повинен бути ініційований зсередини і підтриманий самим суспільством [11, с. 17].

4. Принцип гласності, який є безпосереднім продовженням попереднього. Його правовою основою є ст. 3 Закону «Про міліцію»: «Діяльність міліції є гласною. Вона 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» [12]. У 1992 році в апараті МВС було створено центр громадських зв'язків для надання об'єктивної та оперативної інформації про результати та проблеми діяльності міліції, для формування громадської думки про її діяльність [13, с. 66]. Також і ст. 21 Закону «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначає, що «прес-служби та відділи по зв'язках з громадськістю оперативно надають засобам масової інформації об'єктивну та повну інформацію про діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів» [14].

Сам недержавний контроль також має бути гласним та відкритим, його результати не можуть визнаватися секретними та приховуватися від громадськості. Ми погоджуємося з Шаховим І. Б. стосовно того, що гласність є ефективним засобом виховання осіб, залучених до контрольної діяльності, який сприяє розвитку в них активної життєвої позиції [7, с. 62].

5. Принцип об'єктивності. Контроль є специфічним різновидом пізнавальної діяльності та цілком відображає закономірності останньої. Як зазначає Лекторський В. А., «пізнавальне відношення передбачає наявність двох членів: об'єкта і суб'єкта. Процес пізнання може здійснюватися у формах, притаманних суб'єкту. Разом з тим перед пізнанням стоїть завдання відтворення властивостей об'єкта «самого по собі», а не у його відношенні до тієї чи іншої «точки зору» суб'єкта» [15, с. 44]. Результат контролю може залежати не лише від стану справ підконтрольного об'єкту, але й від загальної спрямованості суб'єкту контролю. Це робить необхідність об'єктивного підходу в процесі контрольної діяльності дуже актуальним. За словами Лавровського В. А., принцип об'єктивності вимагає від суб'єкта пізнання виходити з самого об'єкта, з притаманних йому об'єктивних закономірностей функ-

ціонування і розвитку. «Об'єктивність – це такий зміст у соціальному знанні, який не залежить ані від людини, ані від людства» [16, с. 26]. Використання принципу об'єктивності в недержавному контролі над міліцією дозволить унеможливити панування суб'єктивної думки над дійсним станом справ у правоохоронній сфері, не допустити переважання емоцій і стереотипів масової свідомості відносно діяльності міліції та уникнути помилкової оцінки результатів контролю. За словами Денисюка С. Ф., «принцип об'єктивності контролю передбачає аналіз реальних фактів та всебічність їх розгляду... Об'єктивність контролю впливає із точного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень, що перевіряються зацікавленими особами, співставлень, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок» [17, с. 55]. Близьким за змістом до даного принципу є запропонований Гаращуком В. М. принцип неупередженості, який вимагає особистої незацікавленості суб'єктів контролю у його результатах. Відхилення від принципу неупередженості може тягти за собою юридичну відповідальність, наприклад, за посадовий підлог або вчинення корупційного діяння [18, с. 116]. Сприятиме впровадженню об'єктивності також принцип деполітизації і деідеологізації контролю [19, с. 86].

6. Принцип незалежності від органів державної влади. Ефективно контролювати будь-який об'єкт можна лише при наявності реальної самостійності та незалежності контролюючого суб'єкта, інакше контроль перетворюється на фікцію. Прикладом подібного фіктивного контролю може слугувати народний контроль у СРСР, який був надто формалізованим та сам перебував під щільним контролем з боку Комуністичної партії. Разом з тим, даний принцип не виключає необхідності взаємодії суб'єктів недержавного контролю з державними контролюючими інституціями, координації зусиль щодо виявлення недоліків та покращення стану справ у контрольованій сфері. Підтримання постійного контакту з компетентними органами, їх інформування з виявлених проблем сприятиме підвищенню ефективності недержавного контролю. На нашу думку, даний принцип вимагає також чіткого нормативного розмежування функцій та методів державного і недержавного контролю з тим, щоб у подальшому не виникало проблем з легалізацією результатів недержавного контролю, визнанням їх законності та достовірності.

Основними *принципами-рекомендаціями* недержавного контролю над міліцією є:

1. Принцип систематичності контролю, який передбачає проведення відповідних заходів не одноразово, від випадку до випадку, а за певною схемою, постійно [18, с. 116]. Даний принцип розглядається в літературі як основний [20, с. 29]. Ми віднесли його до рекомендаційних, оскільки недержавний контроль може проявлятися не лише в діяльності неурядових та інших громадських організацій, що є більш-менш постійною, але і у зверненнях громадян, які мають епізодичний характер. Все ж найбільш дієвим є контроль, що здійснюється на повсякденній основі. Вебер Р., говорячи про моніторинг поведінки поліції, головною умовою його ефективності називає безперервність. Він має переконати поліцію у тому, що її діяльність знаходиться під постійним спостереженням, і що незалежні групи простежать

за всіма випадками і контактами. Таким чином, влада врешті решт і сама навчиться контролювати свою роботу та діяльність своїх службовців [21, с. 62].

2. Принцип динамічності контролю. Недержавний контроль повинен знаходитись в режимі постійного розвитку і самовдосконалення, його завдання, форми, методи, механізми мають змінюватись залежно від конкретних історичних умов, що склалися в суспільстві, з використанням новітніх досягнень теорії, практики та техніки. Коли застаріває діюча система недержавного контролю, їй на зміну приходиться нова. Прикладом може слугувати використання можливостей Інтернету з контрольними цілями за діяльністю державних органів в сучасних умовах. Таким чином, організаційні форми можуть (і повинні) змінюватись, а громадський контроль як суспільно-політичне явище продовжує своє існування.

3. Принцип оперативності контролю, який передбачає швидке проведення контрольних дій за повідомленнями про порушення законності і своєчасне вжиття заходів щодо їх усунення. Оперативність недержавного контролю полягає в реальних наслідках виявлення порушення чинного законодавства, прийнятих норм і правил. На нього покладено функцію не лише виявити допущені порушення, але й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків, дати хід державному механізму усунення допущених помилок [17, с. 55].

4. Принцип компетентності контролю. Відомий західний теоретик демократії Даль Р. визнає компетентність суттєвим чинником контролю громадян над урядовцями, причому він вважає її результатом не лише формальної освіти, а й інформування громадян через мас-медіа та їх участі у суспільно-політичних асоціаціях. Заслугує на увагу також твердження автора про зумовленість контролю громадян їх можливостями здобути доступ до ресурсів в різних сферах [22, с. 11, 13]. Отже, перш за все, говорячи про компетентність недержавного контролю, мова повинна йти про поінформованість громадян щодо об'єкту контролю. У цивілізованому суспільстві кожна доросла людина повинна знати основні завдання міліції (поліції), порядок звернення до правоохоронних органів, права й обов'язки останніх. Ще більш суттєві вимоги повинні висуватися до компетентності колективних суб'єктів недержавного контролю, зважаючи на масовість впливу розповсюджуваної ними інформації. Тут, крім поінформованості, повинен також бути і професіоналізм.

5. Принцип конструктивізму. Як зазначають фахівці Гельсінського фонду з прав людини, важливо, щоб діяльність моніторингу над діяльністю поліції не проводилась виключно заради критики поліцейської системи та її службовців; вона скоріше повинна мати за мету зміну менталітету поліції [21, с. 68]. Про це саме говорить й Шахов І. Б.: «В контрольному процесі необхідне органічне поєднання принциповості та доцільної доброзичливості» [7, с. 61]. Нажаль, в Україні реальність є такою, що критика, преси спрямована, насамперед, проти міліції в цілому, що, безумовно, підкріплює, а часом і генерує її негативний імідж в очах населення. Часто зустрічаються неперевірена інформація, тобто газети «працюють» на читача, намагаючись бути не об'єктивними, а перш за все цікавими певній аудиторії.

Отже, підбиваючи підсумки, слід зазначити, що принципи недержавного контролю мають різний рівень імперативності. Поряд з категоричними, незаперечними

вимогами до недержавного контролю повинні висуватись також більш м'які вимоги, які мають характер рекомендацій та побажань. Перші об'єднуються в групу принципів-імперативів (принципи законності, демократизму, гласності, об'єктивності, незалежності від органів державної влади), другі – в групу принципів-рекомендацій (принципи систематичності контролю, конструктивізму, компетентності, динамічності та оперативності його проведення). Органічне поєднання вказаних принципів забезпечить належну ефективність недержавного контролю за діяльністю органів внутрішніх справ.

Перелік літератури

1. Колодій А. М. Принципи права України / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
2. Явич Л. С. Право развитого социалистического общества / Л. С. Явич. – М., 1978. – 345 с.
3. Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права / О. В. Смирнов. – М., 1977. – 200 с.
4. Карташов В. Н. Принципы правоприменительной деятельности / В. Н. Карташов // Процессуальные вопросы повышения эффективности правового регулирования социалистических общественных отношений. – Ярославль, 1981. – С. 51-58.
5. Тихомиров Ю. А. Геополитические императивы безопасности российского государства / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. – 2005. – № 1. – С. 80-87.
6. Саливон Н. Ф. Контрольная функция местных Советов народных депутатов / Н. Ф. Саливон. – К. : Політвидат., 1980. – 200 с.
7. Шахов И. Б. Основные принципы контрольного процесса / И. Б. Шахов // Процессуальные вопросы повышения эффективности правового регулирования социалистических общественных отношений. Ярославль, 1981. – С. 58-62.
8. Спільник С. І. Соціальний контроль як чинник розвитку суспільства: соціально-філософський аналіз: автореф. дис. канд... філос. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / С. І. Спільник. – Запоріжжя, 2006. – 16 с.
9. Шабуров А. С. Законность и правопорядок / А. С. Шабуров // Теория государства и права / [под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова]. – М. : Изд. группа «НОРМА-ИНФРА-М», 2000. – С. 454-482.
10. Дрейслер И. С. Общественный контроль – одна из гарантий соблюдения социалистической законности / И. С. Дрейслер. – Х. : Вища школа, 1965. – 62 с.
11. Бірюченко А. Важлива ознака демократії. Демократичний цивільний контроль над збройними силами: внутрішній і зовнішній аспекти / А. Бірюченко // Політика і час. – 2003. – № 7. – С. 11-18.
12. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
13. Ключев О. Проблеми розвитку громадського контролю за правоохоронною діяльністю органів внутрішніх справ / О. Ключев // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – №2. – С. 66-69.
14. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
15. Лекторский В. А. Принципы воспроизведения объекта в знании / В. А. Лекторский // Вопросы философии. – 1967. – № 4. – С. 33-42.
16. Лавровский В. А. Диалектика партийности и научной объективности в социальном познании / В. А. Лавровский // Принцип объективности и его роль в социальном познании: межвуз. темат. сб. – Калинин : Калининград. гос. ун-т, 1980. – С. 25-33.
17. Денисюк С. Ф. Теоретичні питання контролю за діяльністю правоохоронних органів України / С. Ф. Денисюк // Право і безпека. – 2005. – №4'1. – С. 52-55.
18. Гаращук В. М. Принципи контролю та їх сутність / В. М. Гаращук // Проблеми законності. – 2001. – Вип. 46. – С.114-118.

19. Братель С. Нормативно-правове регулювання забезпечення демократичного цивільного контролю за діяльністю міліції / С. Братель // Право України. – 2005. – № 5. – С. 85-87.
20. Исполнительная власть в Российской Федерации: Проблемы развития / [отв. ред. И. Л. Бачило]. – М. : Изд. группа «Юристъ», 1998. – 431 с.
21. Вебер Р. Мониторинг поведения полиции / Р. Вебер // Справочник для правозащитных организаций. – Варшава: Хельсинский фонд по правам человека, 1997. – С. 61-68.
22. Скоблик Н. В. Контроль громадян над лідерами в теорії демократії Р. Даля : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.01 «Теорія та історія політичної науки» / Н. В. Скоблик. – Львів, 2005. – 20 с.

Шестак С.В. Принципы негосударственного контроля за деятельностью милиции в Украине / С. В. Шестак // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2009. – Т. 22 (61), № 2. – С. 422-429.

В статье рассматриваются принципы негосударственного контроля за деятельностью милиции в Украине. Разработаны предложения по усовершенствованию механизмов негосударственного контроля за деятельностью милиции.

Ключевые слова: негосударственный контроль, правовые принципы, принципы негосударственного контроля.

Shestak S. The principles of non-governmental control over activity of police in Ukraine / S. Shestak // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series: Juridical sciences. – 2009. – Vol. 22 (61), № 2. – С. 422-429.

In article principles of not state control over militia activity in Ukraine are considered. Offers on improvement of mechanisms of not state control over militia activity are developed.

Keywords: Not state control, legal principles, principles of not state control.

Надійшла до редакції 07.08.2009 р.