

народному праві, наприклад, ДЕХ, угод про асоціацію ЄС із третіми країнами тощо. Крім того, у рамках охорони природних ресурсів можуть також укладатися угоди не лише за участю суб'єктів міжнародного права, але і його учасників. Так, МСОП уклав угоду з Міжнародною радою з охорони птахів із метою сприяння укладанню Рамсарської конвенції. Ці аспекти вкотре свідчать на користь нашої думки, що з огляду на особливості джерельної бази МПРп не може вважатися суто складником МПНС, а є більш широким за об'ємами регулювання правовим комплексом.

Список використаних джерел:

1. Київець О.В. У пошуках міжнародного права: переосмислюючи джерела. Кам'янець-Подільський: Вид-во «Оіном», 2011. 480 с.
2. Угода про співробітництво в галузі рибальства та морського господарства між Урядом України та Урядом Ісламської Республіки Мавританія (2003 р.). URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/478_004.
3. Угода про співробітництво з метою розвитку партнерства в галузі рибальства між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Марокко (2012 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504_011.
4. Махджуб Аз-Зувайри. Россия и Иран: нефть в обмен на товары. URL: <http://inosmi.ru/politic/20170830/240147271.html>.
5. Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения. М., Международные отношения, 1970. С. 66.
6. Конвенція про збереження морських живих ресурсів Антарктики (1980 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_045/conv.
7. Convention for the protection of the natural resources and environment of the South Pacific Region (1986). URL: <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/En/TRE-000892.txt>.
8. Конвенція про заборону військового або будь-якого ворожого використання засобів впливу на природне середовище (1978 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_258.
9. Kiss A., Shelton D. International environmental law. Nairobi, 2004. P. 44–45.
10. Fitzmaurice M.A. International protection of the environment. P. 103–104.

УДК 351.74

ТКАЧЕНКО Р.О.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ

Стаття присвячена аналізу міжнародного досвіду громадського контролю за діяльністю органів поліції. Врахований найбільш вдалий міжнародний досвід застосування громадського контролю у правоохоронних органах, наведені приклади діяльності із зазначеної проблематики органів влади, правоохоронних органів тих країн, що визнані світовими лідерами розвитку демократії та взаємодії влади з громадськістю. Виявлено, що в нашій країні відсутній механізм громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції. В законодавстві прописана можливість його здійснення, але не передбачені процедура та механізм.

Ключові слова: громадський контроль, міжнародний контроль, громадський контроль органів поліції, правоохоронні органи, адміністративні послуги, сервісні послуги.

Статья посвящена анализу международного опыта общественного контроля деятельности органов полиции. Учен самый удачный международный опыт применения общественного контроля в правоохранительных органах, приведены примеры деятельности по данной проблематике органов власти, правоохранительных органов тех стран, которые признаны мировыми лидерами развития демократии и взаимодействия власти с общественностью. Выявлено, что в нашей стране отсутствует механизм общественного контроля деятельности органов Национальной полиции. В законодательстве прописана возможность его осуществления, но не предусмотрены процедура и механизм.

Ключевые слова: общественный контроль, международный контроль, общественный контроль органов полиции, правоохранительные органы, административные услуги, сервисные услуги.

The article is devoted to the analysis of international experience of public control over the activities of police authorities. The most successful international experience in using public control in law enforcement bodies is taken into account; examples of activities in this area of government, law enforcement agencies of those countries recognized by world leaders in the development of democracy and the interaction of the authorities with the public are given. It was revealed that in our country there is no mechanism of public control over the activities of the National Police. The law provides for the possibility of its implementation, but there is no procedure and mechanism for it.

Key words: public control, international control, public control of police bodies, law enforcement agencies, administrative services, service services.

Вступ. Стратегічним пріоритетом державної політики України є долучення до високих міжнародних стандартів громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції. В рамках реформування правоохоронних органів України передбачена перебудова адміністративних структур поліції та перерозподіл їх повноважень із метою якісного і зручного надання сервісних послуг населенню нашої держави.

Особливого значення нині набувають вимоги щодо діяльності органів поліції, які здатні підвищити якісні стандарти життя, впливаючи на соціальні процеси, знижуючи рівень злочинності, підвищуючи рівень безпеки.

Саме тому організаційні та структурні перетворення в державі починаються з Національної поліції. Результатом реформування органів поліції має стати створення системи органів, яка надаватиме якісні сервісні послуги на рівні загальноєвропейських стандартів, забезпечуватиме оптимальне використання публічних засобів, буде здатна своєчасно та адекватно реагувати на зовнішньополітичні, соціально-економічні виклики та загрози. Заради забезпечення рівня міжнародних стандартів у правоохоронній сфері і забезпечення громадського контролю необхідно спрямувати зусилля всієї держави на досягнення цієї мети.

Теоретичним підґрунтям для вивчення міжнародного досвіду громадського контролю за діяльністю органів поліції стали роботи вчених з адміністративного права: 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, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.Л. Копиленко, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, Д.М. Лук'янець, Н.Р. Нижник, В.П. Петкова, Л.Л. Попова, М.С. Студенікіної, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, В.В. Цветкова, В.К. Шкарупи, Х.П. Ярмак, О.Н. Ярмиша та ін.

Питання ефективної боротьби зі злочинністю, охорони публічного порядку і безпеки, забезпечення прав і свобод людини та громадянина є пріоритетними напрямками роботи правоохоронних органів всіх країн, а громадський контроль є гарантом їх виконання на високому професійному рівні відповідно до внутрішнього законодавства. На особливу увагу заслуговують роботи вчених, які широко розкривають рівень демократії та його розвиток у державі, а саме: С.В. Ківалова, Т.О. Коломоець, О.П. Рябченко.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз міжнародного досвіду громадського контролю за діяльністю органів поліції.

Результати дослідження. Правоохоронна діяльність держави є гарантією правопорядку та законності і забезпечується органами поліції. Реформування правоохоронної діяльності в на-

шій країні надає актуальність дослідженню громадського контролю за діяльністю органів поліції як центрального органу виконавчої влади, на який покладено обов'язок боротьби зі злочинністю, охорону публічного порядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Національна поліція України як один з органів цілісної системи органів публічної адміністрації покликана задовольняти потреби суспільства, тому громадянське суспільство, як і належить, подає себе з позиції природного, органічного, глибинного верховенства над державою.

Розвинуте громадянське суспільство виступає опонентом держави і спрямовує діяльність держави на задоволення громадських потреб, громадських інтересів та громадської думки. Громадський контроль у цій ситуації виступає гарантом або захистом певної соціальної групи, індивідуума. Без збалансованості у всіх сферах суспільного життя може наступати домінування однієї сторони взаємовідносин. Важливою складовою частиною цих стосунків є їх побудова на принципах конституціоналізму або верховенства права.

Що стосується міжнародного досвіду вивчення питання громадського контролю за діяльністю органів поліції, державних органів, органів публічної адміністрації, серед вчених різних галузей знань і держав немає єдиної точки зору. Досвід застосування громадського контролю розглядається як з негативних моментів, які не варто застосовувати у діяльності органів поліції нашої держави, та, відповідно, має позитивні моменти, які можуть бути рекомендовані до застосування або впровадження в Україні, особливо в умовах глобалізаційного світу.

У рамках нашого дослідження ми зупинимось на найбільш вдалих міжнародних прикладах процедури застосування громадського контролю у правоохоронних органах, наведемо приклади діяльності із зазначеної проблематики органів влади тих країн, що визнані світовими лідерами розвитку демократії та взаємодії влади з громадськістю, а саме: Франція, Канада, США та Грузія. Досвід зазначених країн був не тільки позитивним, а й негативним, тому що в процесі впровадження та вдосконалення методик залучення громадськості до співпраці з органами влади ці країни також мали і проблеми, і невдачі.

Франція є одним із лідерів світової демократії. З моменту становлення України як незалежної та самостійної демократичної держави Франція є орієнтиром і прикладом проведення багатьох реформ.

Застосування громадського контролю та громадськості до діяльності держави загалом мають політично-адміністративний характер. Класичною проблемою залишається процес вироблення політики та процес її застосування, тобто задоволення потреб громадськості шляхом надання сервісних послуг.

Реформування публічної адміністрації в частині залучення громадськості до управління державними справами розпочалося у 90-х роках минулого століття і вдосконалюється донині. Створення так званих «центрів відповідальності» було першим кроком у розвитку громадського контролю та залучення громадськості на абсолютно новому рівні. Цей процес проходив у двох основних напрямках: залучення, участь громадськості та «контрактування» як форма партнерства громадськості й влади. Національним законодавством Франції були покладені обов'язки збору та узагальнення інформації, стосовно проведеного громадського контролю, окремих громадських думок, рішень громади, як на регіональному рівні, так і на загальнодержавному з метою своєчасного реагування на виникаючі виклики у державному управлінні з урахуванням всіх особливостей [1].

Засновуючи «центри відповідальності», необхідно було укласти договірні угоди як між центральними органами влади, так і між приєднаними до них центральними урядовими агентствами. Так, у 1994 році у Франції було 207 центрів відповідальності, в яких були залучені майже 100 тисяч державних службовців, створення центрів відповідальності сприяло запровадженню контрактних відносин між центральним урядом та окремими урядовими службами [2, с. 54].

Цей процес супроводжувався переформатуванням фундаментальних та виробленням нових принципів державного управління: спрощення процедур, транспарентність, інформування громадськості та потреба вдосконалення процедури реагування на потреби громадян у процесі надання послуг. Перевагами цього підходу були:

- об'єднані зусилля з модернізації та оновлення соціального діалогу;
- стратегія підзвітності, що базується на автономії управління;
- модернізація методів управління людськими ресурсами;
- оцінка державної політики.

Недоліками цього підходу були:

- ускладнення бюджетних процедур;

- адміністративний контроль [2, с. 53].

З огляду на здійснення державної політики, досвід Франції щодо контрактів заслуговує на увагу у зв'язку з тим, що так зване «контрактування» було розроблено як інструмент координації між органами публічної адміністрації та громадськістю у сфері надання послуг населенню, що значною мірою покращило їх якість.

Громадський контроль у Франції також використовується з метою активізації співробітництва між владою та громадськістю заради виконання суспільної політики.

Досвід Франції у сфері укладання контрактів із представниками громадськості та громадськими об'єднаннями на спільне надання послуг свідчить, що цей напрям спільної діяльності громадськості і влади може бути досить ефективним. Це також є важливим елементом координації між органами публічної адміністрації та громадськістю у сфері надання послуг населенню.

Досвід Канади щодо громадського контролю органів поліції розпочався із залучення громадськості до процесу управління державою, наприкінці 1960-х – на початку 1970-х років. Це була державна політика, яка була спрямована на залучення громадськості до процесу прийняття рішень органами публічної адміністрації на центральному рівні та на рівні муніципалітетів і громад. Муніципалітети мали розробити програми широкої участі населення в їх діяльності. Громадський контроль розглядався як додаткове джерело інформації та інформування, що надало змогу підвищити ефективність діяльності органів публічної адміністрації та результативність рішень, що ними приймалися. Залучення громадськості на ранніх етапах планування дало змогу підвищити продуктивність використання часу та ресурсів. У цьому зв'язку провінційні органи влади, яким підпорядковані канадські муніципалітети, зобов'язали останніх використовувати участь громадськості як необхідний складник усіх планів розвитку, що ними розроблялися та впроваджувалися [3].

Впродовж 1960–1970-х років федеральний уряд Канади активно сприяв процесам розвитку демократії та широкому залученню громадськості до діяльності органів місцевого самоврядування через надання грантів як цим органам, так і громадським об'єднанням, які займалися питаннями розвитку громад. Процеси відкритості влади у той час у Канаді знайшли свій розвиток і на центральному рівні управління, що може слугувати прикладом для багатьох країн, а саме: вільний доступ громадян на засідання канадського Парламенту та змога здійснювати громадську експертизу законопроектів, що там розглядаються. Значні зрушення відбулись і у сфері бюджету, але дещо пізніше.

Органам державної влади Канади належить основна роль в організації процесу залучення громадськості до спільної роботи, в розвитку інноваційних шляхів співпраці влади з населенням для вирішення питань суспільного розвитку. У сучасній практиці управління стає дедалі більше різних проблемних питань, до розв'язання яких залучається громадськість. Це допомагає владі краще зрозуміти потреби населення, побачити саму проблему з позиції громадськості і знайти взаємовигідне, всебічно продумане рішення з урахуванням громадської думки. А населення має змогу брати участь у процесі прийняття рішень із життєво важливих для нього питань, краще зрозуміти як проблеми, так і пов'язані з ними труднощі у роботі владних структур, а також через свою участь контролювати їх діяльність. Нині процес участі громадськості Канади в роботі органів поліції продовжує розвиватись, особливо на місцевому рівні. Громадяни цієї країни продовжують залучаються до таких нових для них сфер, як економічний розвиток і політична реструктуризація.

В Україні розвивається законодавство, що дає змогу громадянам країни здійснювати подібні заходи, але, на жаль, не всі вони знають про таке своє право. Цій факт вкотре говорить про нагальну необхідність здійснення широкої громадянської правової та інформаційної просвіти населення України [4].

Сполучені Штати нині є лідером світової демократії, тому їх досвід залучення громадськості і проведення громадського контролю для нашої держави може бути дуже корисним [5].

Основою демократичного процесу є змога впливати та навіть притягувати до відповідальності державного службовця будь-якого рангу за неефективне адміністрування за поданням звичайного громадянина (цей процес пізніше було поширено у багатьох формах громадського контролю у всі сфери суспільного життя), змога відкрито спостерігати і брати участь у громадському житті на федеральному і державному рівні. Побудова уряду Сполучених Штатів закріплюється в основних принципах, що відображаються у прозорості урядових структур і містяться у нормах фундаментальних демократичних актах, на яких побудована країна, включаючи, звичайно, Декларацію Незалежності та Конституцію. Пізніше сформувалась законодавча база, правила

і прецеденти надали змогу будь-якому громадянину одержувати інформацію стосовно діяльності державних органів та службовців, вимагати й одержувати копії необхідних документів та вносити свої пропозиції стосовно прийнятих рішень та законодавчих норм. Цей процес поширився і на правоохоронну, судову системи з можливістю здійснювати критичний аналіз громадськими експертами, громадянами під час розгляду цих питань.

Загалом громадяни США можуть брати участь у політичному житті настільки, наскільки вони самі бажають. Деякі активно займаються справами, в яких вони зацікавлені, як незалежні особи або, частіше за все, стають учасниками об'єднань, що утворюються для обстоювання однієї чи кількох справ. Інші дуже рідко долучаються до цієї діяльності або лише висловлюють своє занепокоєння у разі виникнення особистих проблем [6, с. 2].

Посадові особи виконавчої гілки влади завчасно попереджають про публічні зібрання та проводять його у зручний і відкритий для населення спосіб. Стосовно правоохоронних органів необхідно згадати «Закон сонячного світла», прийнятого у 1976 році, який зобов'язав службовців приймати відкриті рішення. Згодом ця практика була поширена по всій країні [7].

Також досить поширеною формою громадського контролю є публічні запити у вигляді листування. Ця форма є звичною для всіх державних службовців органів публічної адміністрації. Використовується на рівні повсякденного громадського контролю як окремими громадянами, так і групами для внесення коригувань в управлінські справи, відстоювання своїх інтересів та інтересів певної громади.

Прозорість правоохоронних структур захищається законом, за яким службовці зобов'язані подавати детальні декларації, в яких міститься інформація про всіх осіб, всі групи та їх витрати понад 200 доларів.

У 1966 році набув чинності федеральний закон «Про свободу інформації» як важливий і необхідний крок у розвитку та ствердження громадського контролю». З огляду на текст закону правоохоронні органи, збройні сили та уряд загалом мали надавати інформацію про справи, які знаходились у веденні цих органів, до цього часу більшість цієї інформації мала обмежений доступ або взагалі була секретною. Цей закон став найвищим засобом захисту відкритості інформації стосовно всіх органів публічної адміністрації. Науковці, журналісти, історики, громадяни отримали змогу вивчати та оприлюднювати інформацію, що раніше вважалась закритою [8].

Заслужує на увагу досвід міжнародної спільноти стосовно створення громадських рад як консультативно-дорадчих органів, що роблять роботу правоохоронних органів ефективною та прозорою. Громадські ради функціонують на підставі декретів, наказів місцевого або національного рівня залежно від статусу та повноважень самої ради. Склад ради її повноваження та порядок роботи визначаються внутрішніми статутами та регламентами [9].

Рішення громадських рад мають консультативний характер для органів публічної адміністрації, при яких вони створені, хоча іноді громадські ради можуть прямо впливати на їхні рішення. Члени громадських рад, як правило, виконують свої повноваження безплатно, але в деяких державах вони призначаються державними службовцями та отримують грошову компенсацію за виконання своїх повноважень.

Досить цікавим є досвід громадського контролю за діяльністю органів поліції Грузії, починаючи з самої ідеї перебудови будівель МВС. Їх особливістю стала зовнішня скляна побудова, що автоматично зробило цей орган ще прозорішим та об'єктивним. Усі процесуальні дії органів поліції перебували під громадським контролем навіть пересічних громадян [10].

Така прозорість унеможливила протиправну поведінку поліцейського і гарантує особисту безпеку та недоторканість затриманої особи; також створення радіоцентру дало змогу цілодобово підтримувати зв'язок із громадськістю та своєчасно впливати на прийняття рішень у разі їх спірності або незаконності.

Наступним кроком стало встановлення відеоспостереження на вулицях міст і місцях концентрації правопорушень. Це, своєю чергою, дало змогу визначати як протиправні дії правопорушників, що не визнають своєї провини, так і дії співробітників поліції у разі надходження на них скарг. Вся інформація міститься на центральному сайті міністерства у вільному доступі.

Наведений вище позитивний досвід може бути залучений у діяльності органів Національної поліції в частині покращення громадського контролю.

Досвід міжнародної спільноти свідчить, що нині відсутня єдина модель громадянського суспільства, яка б могла застосовуватись однаково для всіх країн. Обов'язково на будь-якій моделі залишають відбиток менталітет, специфіка культур, історія становлення та розвитку.

Широко обговорюється питання про розбудову «світового громадянського суспільства» як невід'ємної складової частини всіх демократичних процесів [11, с. 250]. Але треба розуміти, що дієвий громадський контроль як складник громадянського суспільства стає дієвим за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу в рамках законодавства. Отже, громадянське суспільство ґрунтується на нормах законодавства і спрямоване на забезпечення легітимних прав та обов'язків усіх учасників громадянського суспільства [12].

Висновки. У період реформування правоохоронних органів важливим аспектом розбудови держави, заснованої на європейських цінностях, є уникнення негативних наслідків реформування та перехід від тотального державного контролю до громадського контролю з урахуванням міжнародного досвіду.

Нині очевидним є той факт, що в нашій країні відсутній механізм громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції. В законодавстві прописана можливість його здійснення, але не передбачені процедура та механізм. Тому вивчення позитивного міжнародного досвіду є корисним і виправданим із подальшим запозиченням корисних напрацювань у цій сфері. Позитивні напрацювання міжнародних колег нададуть поштовх подальшим правовим доробкам із цього питання та допоможуть в їх вирішенні, з огляду на міжнародний досвід.

Список використаних джерел:

1. Брєбан Г. Французское административное право: пер. с фр. / под ред. С.В. Боботова. М.: Прогресс, 1988. 488 с.
2. Code de justice administrative du 31 juillet 1945 / French Edition: Version consolidée du code au 2 décembre 2012. 164 p. URL: http://perlpot.net/cod/justice_administrative.pdf.
3. Бринцев В.Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади: монографія. Х.: Право, 2010. 464 с.
4. Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Х., 1999. 20 с.
5. Joint Opinion on the Law on the Judicial System and the Status of Judges of Ukraine № 588 / 2010 (adopted by the Venice commission, Venice, 15–16 October 2010). Strasbourg, 2010. 27 p. URL: <http://www.venice.coe.int/>.
6. Basic Principles on the Independence of the Judiciary (endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29.11.1985). URL: <http://www2.ohchr.org/english/law/indjudiciary.htm>.
7. European Charter on the Statute for Judges (Strasbourg, 8–10 July 1998). URL: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/>.
8. Вермель С. Уважение к судебной власти: средства массовой информации и суды в США. Конституционное Право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 1. С. 134–141.
9. Стефанюк В.С. Проблеми вдосконалення адміністративного права та перспективи розвитку адміністративної юстиції в Україні. Право України. 2003. № 1. С. 4–8.
10. Овсяннікова О.О. Транспарентність судової влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. Х., 2009. 271 с.
11. Кондратенко В.М. Місце принципів гласності та відкритості в судовому адміністративному процесі за підготовчого та письмового проваджень / В.М. Кондратенко, О.М. Капля. Митна справа. 2011. № 6. Ч. 2. Кн. 1. С. 201–205.
12. Кондратенко В.М. Сучасний стан прозорості кадрового забезпечення адміністративних судів України / В.М. Кондратенко, О.М. Капля. Митна справа. 2012. № 1. Ч. 2. Кн. 1. С. 231–236.