



ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Александр КАЛИНИН,

соискатель

Государственного научно-исследовательского института
Министерства внутренних дел Украины

Summary

The article analyzes the approaches to the peculiarities of public control over the activity of law enforcement agencies and its significance for the development of a democratic constitutional state. It draws conclusions about the appropriateness of the development and adoption of the Law of Ukraine «On public control». Among the forms of public control over the activity of the Security Service of Ukraine allocated such as public discussion of draft laws and legal acts, investigative reporting, examination of administrative decisions, including with respect to budget spending, picketing agencies and departments of the service, complaints about the actions of its employees.

Key words: social control, civil society, forms of control, regulated community, law enforcement authorities.

Анотация

В статье проанализированы подходы к особенностям общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов и его значение для развития демократического правового государства. Сделан вывод о целесообразности разработки и принятия Закона Украины «Об общественном контроле». Среди форм общественного контроля за деятельностью Службы безопасности Украины выделены такие, как общественное обсуждение проектов законов и подзаконных правовых актов, журналистские расследования, экспертиза управленческих решений, в том числе относительно расходования бюджетных средств, пикетирование органов и подразделений указанной службы, жалобы на действия ее сотрудников.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, формы контроля, субъекты контроля, правоохранительные органы.

Постановка проблемы. Развитие и укрепление демократических отношений в современном государстве требуют активного функционирования институтов гражданского общества, способных эффективно контролировать органы государственной власти. Особенно важным является общественный контроль за деятельностью правоохранительных органов, наделенных правом применять методы принуждения во время осуществления своих властных полномочий. Не является исключением и Служба безопасности Украины, на которую законом возложено осуществление задач по защите государственного суверенитета, конституционного строя, территориальной целостности, экономического, научно-технического и оборонного потенциала Украины, законных интересов государства и прав граждан от разведывательно-подрывной деятельности иностранных специальных служб, посягательств со стороны отдельных организаций, групп и лиц, а также обеспечение охраны государственной тайны. В свою очередь, создание цельной концепции общественного контроля за деятельностью Службы безопасности Украины обуславливает важность теоретико-методологического обоснования

применения определенных форм осуществления такого контроля.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что от функционирования правоохранительных органов Украины в целом и Службы безопасности Украины в частности сегодня зависит стабильность жизнедеятельности украинского общества и безопасности его граждан. При этом следует принимать во внимание, что на протяжении длительного периода деятельность, связанная с обеспечением государственной безопасности, осуществлялась вне контроля представителей общественности, что породило определенные стереотипы относительно закрытости многих аспектов этой деятельности. Однако сегодня, когда гражданское общество в Украине уже достигло определенной степени зрелости, такая ситуация не является допустимой. Это служит подтверждением важности выбора адекватных сложившейся ситуации форм и способов контроля общественности за деятельностью Службы безопасности Украины и обуславливает актуальность темы этой статьи.

Состояние исследования. Особенности общественного контроля за деятельностью других правоохранительных органов рассматривались в работах В.Н. Гарашука, А.М. Кулиша,

О.А. Мартиненко, Т.Е. Мироненко, А.М. Музичука, Е.Н. Поповича и других авторов, однако вопросы общественного контроля за деятельностью Службы безопасности Украины и форм осуществления такого контроля еще не были предметом отдельного научного исследования.

Целью и задачей статьи является создание классификации форм общественного контроля за деятельностью Службы безопасности Украины, применение которых в современных условиях позволило бы повысить эффективность деятельности этого правоохранительного органа.

Изложение основного материала исследования. Правоохранительные органы любого государства наделены соответствующими властными полномочиями, в том числе связанными с мерами государственного принуждения, необходимыми для выполнения их задач и функций. В новейшей истории случалось много случаев, когда эти полномочия использовались не на благо граждан, а, наоборот, для незаконного ограничения и нарушения их прав и свобод, в том числе провозглашенных конституциями. Не стало исключением и наше государство – на украинских землях, когда они входили в состав СССР, в течение многих десятилетий



господствовал режим государственного террора, ведущую роль в котором исполняли именно правоохранительные органы. После Второй мировой войны, на основании анализа негативного опыта агрессии тоталитарных государств против собственного народа и других народов, началось постепенное создание системы сдержек и противовесов произволу правоохранительных органов. Как справедливо замечает В.С. Шестак, соотношение общественного и государственного контроля имеет непосредственную связь с общей характеристикой государства как тоталитарного или демократического. В тоталитарном государстве не просто доминирует контроль государства над обществом, а существует тотальный государственный контроль над сферами как общественной, так и частной жизни. После распада СССР в развитии Украины как демократического государства в условиях постсоветского, переходного периода закономерно появилась общая тенденция: от тотального контроля государства над обществом к подконтрольности государства обществу [1, с. 40–41].

Наибольших успехов на этом пути достигли США и государства-члены Европейского Союза. Следует также отметить, что во время вступления в Совет Европы наше государство взяло на себя ряд обязательств в сфере общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов, которые до сих пор нельзя считать выполненными. Так, в рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы (далее – ПАСЕ) № 1402 (1999 г.) «Контроль над внутренними службами безопасности в странах – членах Совета Европы», в частности, отмечено, что единственной задачей служб безопасности является защита национальной безопасности, а экономические вопросы или борьба с организованной преступностью не входят в задачи внутренних служб безопасности. В Рекомендации ПАСЕ № 1713 (2005 г.) «О демократическом надзоре за положением в сфере безопасности в странах-членах», среди прочего, указано, что, учитывая различия в задачах и полномочиях служб безопасности и разведывательных служб, с одной стороны, и правоохранительных органов – с другой, очень важно отразить эти

различия в законодательстве [2]. Ситуация же, которая существует в Украине сегодня, к сожалению, обуславливает дублирование компетенции правоохранительных органов и служит причиной нерационального использования бюджетных ресурсов в этот сложный для национальной экономики период.

Приведенный пример является лишь одним из аспектов, который свидетельствует о наличии в сфере деятельности правоохранительных органов Украины вообще и Службы безопасности Украины в частности ряда проблем, решение которых требует большей прозрачности их деятельности и более активного участия общественности в вопросах их реформирования. Анализ же всех аспектов деятельности правоохранительных органов свидетельствует, что такие проблемы можно разделить на четыре основных блока:

– во-первых, это проблемы финансирования правоохранительных органов и связанного с последним материально-технического обеспечения деятельности их подразделений и отдельных сотрудников. Не секрет, что в распределении государственных средств, выделенных на обеспечение деятельности правоохранительных органов, часто наблюдается определенная диспропорция: на содержание административного аппарата, особенно высшего звена, часто расходуются непропорционально много средств, особенно в сравнении с неудовлетворительным состоянием финансирования территориальных подразделений этого же органа. Здесь могла бы пригодиться помощь общественности по поиску слабых звеньев в финансировании определенного органа и предоставлении предложений по перераспределению бюджетных потоков с целью усиления определенных направлений деятельности;

– во-вторых, это проблемы кадрового обеспечения органов и подразделений правоохранительных органов. По этому поводу заслуживает внимания опыт органов внутренних дел, где назначения должностных лиц высшего звена происходят после консультаций с представителями общественности. Вместе с тем, безусловно, в активном привлечении представителей общественности к комплектованию право-

охранительных органов есть угроза лоббирования интересов тех или иных финансово-экономических и других групп, однако предотвратить ее, на наш взгляд, вполне возможно путем повышения прозрачности системы кадровых назначений.

– в-третьих, это проблемы, связанные с соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности правоохранительных органов. К сожалению, в последние годы, по причинам как глобально-политического, так и индивидуально-субъективного характера, ситуация с соблюдением прав и свобод человека в нашей стране значительно ухудшилась. Однако демократические изменения, которые произошли в Украине в 2014 г., дают основания считать, что уже созданы определенные рычаги влияния общественности в лице наиболее активных ее представителей, общественных объединений, представителей средств массовой информации на деятельность правоохранительных органов в этой сфере. Наиболее важным представляется здесь сбор, анализ и распространение объективной информации о нарушениях прав и свобод человека работниками правоохранительных органов, осуществляемые представителями гражданского общества, чтобы на их основании оперативно вносить изменения как в соответствующие нормативно-правовые акты, так и совершенствовать практику их реализации.

– в-четвертых, это проблемы, связанные с эффективностью деятельности правоохранительных органов по тем направлениям, которые не охвачены необходимостью соблюдения предписаний законодательства о государственной тайне. Большую роль здесь играет доступ к публичной информации, распорядителями которой являются правоохранительные органы. Хотя не все предписания Закона Украины «О доступе к публичной информации» [3] выполняются в полном объеме, именно его принятие вызвало коренные изменения в отношениях общественности и государственных органов, в том числе правоохранительных, в информационной сфере, поскольку правам общественности сейчас корреспондирует обязанность указанных органов предоставлять определенные сведения. Это, в свою очередь, служит



основой для поиска тех видов деятельности, которые можно осуществлять более продуктивно (или вообще от них отказаться из-за дублирования функций нескольких государственных органов). Проблемы эффективности деятельности правоохранительных органов включают и борьбу с коррупцией, поскольку последняя неизбежно приводит к искажению приоритетов в работе правоохранительных органов, помешать чему может действующая система общественного контроля.

Таким образом, значение общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов для развития демократического правового государства состоит в создании надлежащего правового и финансово-экономического обоснования деятельности правоохранительных органов с целью повышения эффективности их работы и максимального соблюдения прав и свобод человека и гражданина на основании сбора, анализа и публикации представителями общественности сведений об особенностях функционирования соответствующего правоохранительного органа и подготовки предложений по его оптимизации.

И, соответственно, значение общественного контроля для деятельности Службы безопасности Украины будет заключаться в оптимизации ее функционирования в соответствии с определенными законом задачами и функциями, связанными, в первую очередь, с защитой государственного суверенитета, конституционного строя, территориальной целостности государства, на основании анализа информации, не защищенной законодательством о государственной тайне, и подготовки предложений и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования и правоприменительной практики и должны использоваться при принятии соответствующих управленческих решений.

В научной литературе существует несколько подходов к классификации форм общественного контроля. Так, А.М. Шустров полагает, что общественный (гражданский) контроль различается по следующим параметрам: по форме взаимодействия может быть официальным и неофициальным (явочным, уведомительным или разрешительным); по результату граждан-

ский контроль должен вести к корректировке выявленных недостатков со стороны власти, однако он может быть и безрезультатным; по составу участников гражданский контроль можно охарактеризовать как индивидуальный и коллективный; по месту проведения на региональном уровне гражданский контроль может охватывать вопросы регионального значения или концентрироваться на проблемных территориях (округ, район, квартал, улица, двор, подъезд); по сферам управления регионом гражданский контроль может осуществляться во всех сферах управления: экономическая, социальная политика, городское хозяйство, строительство, сельское хозяйство и т.д.; по времени проведения мероприятия гражданского контроля могут быть разовые, перманентные (постоянные) и дискретные (периодические).

Отдельно автор выделяет институциональные формы гражданского контроля за деятельностью власти, которые охватываются следующей классификацией: всенародное голосование и референдумы (в том числе местные); использование гражданами всего комплекса политических прав и свобод (свобода слова, мысли, печати, митингов и т.д.); обращения, заявления, жалобы, петиции граждан в адрес органов власти; проведение шествий, пикетирований, манифестаций; деятельность политических партий и их региональных отделений; функционирование центральных, региональных и местных средств массовой информации; деятельность структур гражданского общества, общественных и общественно-государственных организаций; осуществление гражданско-контроля власти через согласительные органы при Федеральном Собрании РФ и Законодательных собраниях субъектов РФ; воздействие на власть общественного мнения; комплекс организационно-правовых гарантий обеспечения прав и свобод граждан; обжалование в судах неправомερных действий органов власти всех уровней и чиновников; деятельность адвокатуры и нотариата; гражданские инициативы, акции гражданского протеста, включая акции гражданского неповиновения, использование права на создание общественных объединений с целью осуществления гражданского

контроля за деятельностью органов власти [4, с. 43–45].

Эта классификация представляется нам чрезмерно расширенной, поскольку в нее включены практически все явления и процессы, существующие в общественно-политической жизни государства, что не дает возможности выделить те из них, которые в своей совокупности составляют именно процесс общественного контроля. Так, исходя из положений законодательства Российской Федерации об адвокатуре, оказывая юридическую помощь, адвокат: дает консультации и справки по правовым вопросам как в устной, так и в письменной форме; составляет заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера; представляет интересы доверителя в конституционном судопроизводстве; участвует в качестве представителя доверителя в гражданском и административном судопроизводстве; участвует в качестве представителя или защитника доверителя в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях; участвует в качестве представителя доверителя в разбирательстве дел в третейском суде, международном коммерческом арбитраже (суде) и иных органах разрешения конфликтов; представляет интересы доверителя в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях; представляет интересы доверителя в органах государственной власти, судах и правоохранительных органах иностранных государств, международных судебных органах, негосударственных органах иностранных государств, если иное не установлено законодательством иностранных государств, уставными документами международных судебных органов и иных международных организаций или международными договорами Российской Федерации; участвует в качестве представителя доверителя в исполнительном производстве, а также при исполнении уголовного наказания; выступает в качестве представителя доверителя в налоговых правоотношениях.

Как можно убедиться из анализа этих положений, только немногие из указанных видов деятельности связаны напрямую с осуществлением



общественного контроля. То же самое касается деятельности нотариата и некоторых других форм общественно-политической деятельности, причисляемых к общественному контролю.

В соответствии с положениями Федерального закона Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих настоящему Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. При этом под общественным мониторингом в указанном Федеральном законе понимается осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Под общественной проверкой понимается совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Под общественной экспертизой понимаются основанные на использовании специальных знаний и/или опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ

и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка ответственности таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Под общественным обсуждением понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

Выделение указанных форм общественного контроля представляется достаточно обоснованным, вместе с тем нельзя не обратить внимание на наличие их общих признаков, что не позволяет провести четкое размежевание между мониторингом и проверкой (и то, и другое предполагают сбор информации), а также между проверкой и экспертизой (и то, и другое предполагают анализ и оценку). Кроме того, определенные вопросы вызывает круг субъектов общественного контроля, который включает, в первую очередь, такие органы, как Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по

правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований.

Выводы. Вместе с тем само по себе существование закона, в котором бы определялись формы гражданского контроля, представляется нам целиком заслуживающим одобрения, поскольку проявления гражданской активности могут повышать эффективность деятельности определенного государственного органа в том случае, если праву представителей гражданского общества в сфере контроля корреспондирует обязанность этого органа соблюдать правила и процедуры контроля. В связи с этим представляется целесообразным разработать и принятие Закона Украины «Об общественном контроле», в котором бы определялись понятие, цели и задачи, принципы, формы и методы общественного контроля, его процедуры, а также особенности юридической ответственности его субъектов. Таким образом, принятие указанного Закона сделает возможным создание легальной классификации форм общественного контроля за деятельностью Службы безопасности Украины, среди которых нам представляется целесообразным выделить такие, как общественное обсуждение проектов законов и подзаконных правовых актов, журналистские расследования, экспертиза решений Службы безопасности Украины, в том числе относительно расходования бюджетных средств, пикетирование органов и подразделений этой службы, жалобы на действия ее сотрудников.

Список использованной литературы:

1. Шестак В.С. Контроль у контексті управління як фундаментальна функція держави / В.С. Шестак // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2000. – № 4. – С. 36–41.
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін



до Закона України «Про Службу безпеки України» щодо приведення Закону у відповідність до рекомендації ПАРЄ № 1402 (1999 р.) та 1713 (2005 р.)». – К. : ВРУ, 2014. – 6 с.

3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011 – № 32. – Ст. 1491.

4. Шустров А.М. Функционирование некоторых институтов гражданского контроля в регионах России / А.М. Шустров // Власть. – 2009. – № 8. – С. 43–45.

ПОНЯТИЕ УНИВЕРСАЛЬНОГО ПРИНЦИПА ДЕЙСТВИЯ УГОЛОВНОГО ЗАКОНА В ПРОСТРАНСТВЕ

Вероника КЕДИК,

аспирант кафедры уголовного права

Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The globalization of crime, an increase in the number of international crimes in connection with the development of organized crime, as well as the growing number of crimes, the very nature of which involves their transnationality: drug trafficking, arms trafficking, terrorism, smuggling etc. These circumstances cause a thorough analysis of the law of criminal law. The increase in the scale of international crimes and crimes of an international legal character, fighting them requires more attention from both the legislator not only, but also of research in this area.

Key words: criminal law, responsibility, universal principle, criminal law jurisdiction, international treaty.

Аннотация

Глобализация преступности, увеличение количества международных преступлений в связи с развитием организованной преступности, а также рост числа преступлений, сам характер которых предполагает их транснациональность: незаконный оборот наркотических средств, оружия, торговля людьми, терроризм, контрабанда и т.д. – эти обстоятельства обуславливают тщательный анализ уголовно-правового закона. Возрастание масштабов международных преступлений и преступлений международно-правового характера, борьба с ними требуют повышенного внимания со стороны не только законодателя, но и научных исследований в этой сфере.

Ключевые слова: уголовный закон, ответственность, универсальный принцип, уголовно-правовая юрисдикция, международные договора.

Постановка проблемы. Права и свободы человека, провозглашенные как наивысшая ценность не только в Конституции, но и международными соглашениями, обуславливают необходимость защиты и адекватных средств уголовно-правового воздействия в случае их нарушения. Современные процессы глобализации создают условия для роста количества преступлений, совершенных не только гражданами Украины, но и иностранными гражданами и лицами без гражданства. Кроме того, современная преступность не знает государственных границ.

Актуальность темы исследования. Интеграция Украины в мировое общество требует на сегодняшний день научного анализа принципов действия уголовного закона в пространстве. Наибольшее значение имеют отечественная и международно-правовая регламентация, порядок применения и реализация принципов, а именно универсального принципа.

Состояние исследования. Теоретические основы реализации ин-

ститута действия уголовного закона в пространстве в уголовном праве рассматривались М.И. Блумом, Я.М. Брайниным, А.И. Бойцовым, Б.В. Волженкиным, Н.Д. Дурмановым, М.И. Ковалевым, А.М. Медведевым, А.А. Гилле, М.Д. Шаргородским, А.Е. Якубовым. Ряд вопросов применения уголовных законов исследовался в трудах Е.В. Благова, Ю.В. Голика, Т.Г. Дауровой, В.А. Елеонского, А.Н. Игнатова, В.Н. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнецовой, И.И. Карпеца, В.Е. Квашиса, С.Г. Келиной, А.С. Михлина, В.П. Панова, И.И. Солодкина, А.А. Тер-Акопова, Ю.А. Тихомирова и других ученых.

Целью статьи является решение научной задачи, которая заключается в том, чтобы на основе комплексного изучения понятия «универсальный принцип» как элемента действия уголовного закона определить юридическую природу указанного понятия.

Изложение основного материала исследования. На сегодняшний день преступность представляет собой одну из глобальных проблем, от решения которых зависит благополучие не только