

## ВИДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про поліцейську діяльність є пріоритетними напрямками діяльності органів Національної поліції.

Відповідно до стратегії розвитку системи МВС у період до 2020 року, забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів поліції, партнерство – це форма взаємодії поліції з громадськістю, спрямована на налагодження системного діалогу поліції з громадськістю, підвищення якості підготовки рішень з важливих правоохоронних питань з урахуванням громадської думки, створення умов для участі громадян у розробленні проєктів нормативних актів з питань організації та діяльності поліції. А правильно визначені ефективні види громадського контролю виступають у якості стимулюючого фактора на шляху формування покращення партнерських відносин.

**Ключові слова:** громадський контроль, контроль, види громадського контролю, Національна поліція, партнерські стосунки, взаємодія з органами поліції.

**Постановка проблеми.** Виконання численних і різноманітних завдань і обов'язків, покладених на органи Національної поліції, залежить від ефективної роботи та раціональної взаємодії з громадськістю на території обслуговування.

Реформування правоохоронних органів побудовано на принципах прозорості та відкритості, саме тому надзвичайно актуальним для Національної поліції сьогодні є якісне забезпечення публічно-сервісної діяльності, спрямованої на реалізацію прав і свобод людини і громадянина, забезпечення суспільних вимог на високому європейському рівні.

Вкрай необхідним на цьому етапі реформування є перегляд існуючих форм, напрямів та видів взаємодії та громадського контролю та пошук нових на основі світового досвіду реалізації правоохоронної функції. Пріоритетними завданнями реформування Національної поліції є налагодження і підтримка стосунків між поліцією і населенням на принципах довіри, взаєморозуміння і добропорядності.

У Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України вказано [1], що правоохоронні органи, виконуючи їх основне завдання з охорони правопорядку, повинні у своїй діяльності надавати перевагу роботі з населенням, підвищувати роль інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, налагоджувати ефективну співпрацю з населенням і місцевими громадами та підвищувати рівень довіри населення до органів внутрішніх справ і авторитет їх працівників, оскільки без активної та заінтересованої підтримки громадян розкриття і профілактика злочинів та інших правопорушень є мало-ефективними. Законом України «Про Національну поліцію» серед основних принципів діяльності Національної поліції визначено принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства [2].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблемі адміністративної діяльності органів Національної поліції, як об'єкту громадського контролю, приділялась увага вченими різних галузей знань. Серед вчених-юристів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна назвати роботи Басова А.В., Безпалової О.І., Лошицького М.В., Олефіра В.І., Фатхутдінова В. Г. Окремим аспектам адміністративної діяльності органів Національної поліції приділялась увага Федоровим В.В. та Чернеєм В.В., громадським контролем у цій сфері займалися Школик А. та Щербанюк О.В.

Всі означені автори зробили позитивний внесок у розробку даної проблематики, враховуючи прорахунки та позитивний досвід, але у процесі реформування правоохоронних органів та розбудови громадянського суспільства виникають нові виклики, які потребують вчасного вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Свідченням цих глибинних перетворень на шляху демократизації нашої держави є визнання на законодавчому рівні основного критерію оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції.

Взаємодія громадськості та поліції побудована на основі двох складових:

- 1) співробітництво — спільна праця заради досягнення визначених цілей із забезпечення правопорядку в країні;
- 2) ретельний аналіз — аналіз думки населення з метою подальшої оцінки ефективності поліцейської діяльності та обов'язкового урахування потреб територіальних громад.

Отже, дуже важливим кроком є нова політика МВС щодо усвідомлення поліцейськими необхідності налаштування стосунків з громадою на обслуговуваній території.

Громадський контроль є однією з форм реалізації демократії і способом залучення населення до управління державними справами. За його допомогою здійснюється оцінка ступеня виконання органами поліції покладених на них завдань та функцій в межах визначеної території. Основною характерною рисою громадського контролю є те, що він застосовується з метою запобігання порушенням у діяльності органів публічної адміністрації за допомогою засобів впливу громадськості.

Основні відмінності громадського контролю від інших видів контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері, а це, у свою чергу, означає, що:

- 1) громадський контроль може здійснюватись як організованою, так і неорганізованою громадськістю не від імені держави;
- 2) результати проведення громадського контролю мають рекомендаційний характер, тобто не мають юридично-владного змісту;
- 3) здійснення громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції стосується питань, пов'язаних із наданням поліцейських послуг у сфері захисту прав і свобод громадян, їх потреб та інтересів громадськості на території обслуговування.

Громадський контроль може здійснюватись органами самоорганізації населення, профспілками, трудовими колективами, громадськими об'єднаннями, недержавними засобами масової інформації, пересічними громадянами в межах діючого законодавства.

Вищезазначені суб'єкти громадського контролюють діяльність органів Національної поліції, а з урахуванням того, що адміністративна діяльність органів Національної поліції є найбільшою частиною від загального обсягу всієї діяльності органів поліції, оскільки покликана вирішувати багатоаспектний комплекс завдань з охорони прав і свобод громадян в зазначеній сфері, то вона і постає як об'єкт громадського контролю під час здійснення своєї професійної діяльності з охорони недоторканності, честі, гідності, прав і свобод громадян.

Суб'єкти громадського контролю можуть реалізовувати свої законні повноваження як за власної ініціативи, так і за дорученням органів публічної адміністрації з широкого кола питань.

Основною особливістю здійснення цього контролю є те, що виявлені недоліки та порушення в роботі поліцейських або в діяльності органу при наданні рекомендацій управлінського характеру не можуть бути виправлені самостійно, тому що мають рекомендаційний характер.

Основною законодавчою базою, що дозволяє здійснювати громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції України за всіма напрямками та видами, на сьогодні є Закони України «Про Національну поліцію» [2], «Про звернення громадян» [4], «Про місцеве самоврядування» [11], «Про місцеві державні адміністрації» [6], «Про громадські об'єднання» [7], «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» [9], «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [10], «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» тощо, а також підзаконні (у тому числі і відомчі) та інші нормативно-правові акти (зокрема наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події» від 06.11.2015 р. № 1377). Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» встановлено, що громадський контроль входить до системи цивільного контролю над правоохоронними органами держави. Законом визначено, що цивільний контроль правоохоронної діяльності має забезпечувати: дотримання законності; попередження і недопущення порушень

конституційних прав і свобод, захист законних інтересів громадян України, які перебувають на службі у правоохоронних органах. Предметом цивільного контролю у правоохоронній сфері є обґрунтованість рішень державних органів з питань правоохоронної діяльності з точки зору відповідності їх засадам внутрішньої і зовнішньої політики, міжнародним зобов'язанням України за укладеними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; дотримання вимог Конституції і законів України щодо прав і свобод громадян, які перебувають на службі в правоохоронних органах; формування, затвердження і використання визначених законом про Державний бюджет України видатків на потреби правоохоронної діяльності.

Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції здійснюється у таких основних формах [2]:

1. Звіт про поліцейську діяльність. Один раз на рік керівник територіального органу Національної поліції звітує перед громадськістю про стан злочинності в регіоні, про основні проекти поліції, про поліпшення криміногенної ситуації в регіоні, про пріоритетні заходи, спрямовані на захист прав і свобод громадянина. Керівництво органів Національної поліції в обов'язковому порядку надає громадськості статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи з виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють.

2. Прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції. Законом України «Про Національну поліцію» нововведенням є застосування такої форми громадського контролю за діяльністю поліції як прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, районні та міські ради вправі за результатами оцінки діяльності органу поліції на території відповідної області, району або міста своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівникові відповідного територіального органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади. Рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції може бути прийнято не раніше, ніж через один рік після його призначення на посаду. Рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третин від складу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських рад, обласних, районних та міських рад. В такому рішенні про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції зазначають мотиви для його прийняття з посиланням на обставини, що їх обґрунтовують. Копія рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції невідкладно надсилається кур'єром або поштовою кореспонденцією з повідомленням про отримання керівнику органу поліції, до повноважень якого належить право призначення та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого відповідний орган прийняв резолюцію недовіри. Керівник органу Національної поліції [2], до повноважень якого належить право призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, з моменту надходження до очолюваного ним органу завіреної належним чином копії рішення відповідної місцевої ради про прийняття резолюції недовіри зобов'язаний негайно своїм наказом звільнити з посади такого керівника або відсторонити його від виконання службових обов'язків та призначити службову перевірку для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою такого рішення. Про прийняте рішення відповідна місцева рада інформується в одинденний строк. Службова перевірка для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції, проводиться в десятиденний строк. За результатами проведеної службової перевірки керівник органу поліції, до повноважень якого належить право на призначення та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, зобов'язаний протягом трьох робочих днів з дня закінчення перевірки прийняти рішення про подальше перебування такого керівника на займаній посаді. Рішення стосовно подальшого перебування керівника, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, на займаній посаді письмово інформується місцева рада, яка прийняла резолюцію недовіри. У разі прийняття рішення про залишення керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, на займаній посаді відповідний керівник органу поліції повинен письмово поінформувати відповідну місцеву раду про причини прийняття такого рішення та надати копії матеріалів проведеної перевірки. Матеріали, що містять інфо-

рмачію з обмеженим доступом, надаються на підставах і у порядку, визначених законом. У разі, якщо при повторному розгляді за рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу поліції проголосувало не менше трьох четвертей від складу відповідної місцевої ради, таке рішення вважається остаточним і підлягає обов'язковому виконанню у триденний строк з дня прийняття. У разі, якщо керівник органу поліції, до повноважень якого належить право на призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, протягом чотирнадцяти днів з дня отримання відповідного рішення очолюваним органом не видав наказу про звільнення такого керівника або не надіслав до відповідної місцевої ради інформацію про залишення на посаді такого керівника разом із матеріалами проведеної перевірки, рішення місцевої ради про прийняття резолюції недовіри набуває статусу остаточного і підлягає обов'язковому виконанню у триденний строк з моменту прийняття.

3. Взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. В Україні в умовах розвитку процесу децентралізації влади велике значення надається контрольній діяльності органів місцевого самоврядування. На підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] від 21.05.1997 року їх повноваження мають організаційний характер і спрямовані на заслуховування повідомлень керівників територіальних органів поліції про поліцейську діяльність щодо забезпечення публічної безпеки і порядку на відповідній території. Керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування, населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення. Керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень.

4. Підготовка та виконання поліцією і громадськістю спільних проектів, програм і заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із виконанням покладених на поліцію завдань, сприяння застосуванню сучасних форм і методів для підвищення результативності та ефективності здійснення поліцейської діяльності. Наприклад, відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 року № 1835-III, можуть створюватися громадські формування за підтримки місцевих органів влади та територіальних органів поліції з метою сприяння органам поліції у реалізації поліцейських обов'язків щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, виявлення правопорушників та профілактики правопорушень. Крім того, поліція повинна надавати підтримку програмам правового виховання, пропагувати правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації, у видавничій діяльності. У цьому напрямку велике значення надається взаємодії із засобами масової інформації (ЗМІ) та використанню їх можливостей. До ЗМІ, або мас-медіа, належать: друковані періодичні видання (газети, журнали тощо) і електронні носії інформації (радіо, телебачення, інтернет-видання). Відповідно до ст. 2 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 року, ЗМІ України мають право висвітлювати усі аспекти діяльності органів державної влади, у тому числі і органів поліції. При цьому органи державної влади зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю», не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес. Мас-медіа можуть проводити власне дослідження і аналіз діяльності поліцейських, давати їй оцінку, коментувати. В цілому контрольна діяльність представників мас-медіа включає в себе: запит та безоплатне отримання від правоохоронних органів відкритої інформації, документів і матеріалів з питань, віднесених до їхньої компетенції; поширення отриманої інформації через пресу, радіо, телебачення, засоби глобальної інформаційної мережі Інтернет та в інший спосіб,

дотримуючись вимог законодавства щодо збереження державної таємниці; опублікування офіційних відповідей правоохоронних органів на матеріали, що були оприлюднені раніше. За погодженням з поліцією засоби масової інформації можуть акредитувати своїх журналістів при її органах з метою: оперативного висвітлення у засобах масової інформації результатів розкриття та розслідування злочинів; інформування населення і громадськості про зміни у криміногенній обстановці; формування громадської думки про діяльність поліції; висвітлення проблем діяльності поліції. Отже, засоби масової інформації, висвітлюючи проблеми у правоохоронній сфері на основі об'єктивної інформації про діяльність поліції, з одного боку, формують громадську думку та сприяють зміцненню довіри суспільства до поліції, а з іншого – забезпечують принципи прозорості та відкритості діяльності поліції, недопущення з боку поліцейських порушень законодавства, свавілля і бюрократизму.

5. Контроль за діяльністю поліції може здійснюватися і у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг громадян, поданих згідно з вимогами Закону України «Про звернення громадян», на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України. Також з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про поліцейську діяльність, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів поліції проводяться консультації з громадськістю [1]. Така форма співпраці спрямована на налагодження системного діалогу поліції з громадськістю, підвищення якості підготовки рішень з важливих правоохоронних питань з урахуванням громадської думки, створення умов для участі громадян у розробленні проєктів нормативних актів з питань організації та діяльності поліції.

6. Особливе місце посідає й така форма громадського контролю, як участь представників громадськості, які рекомендовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, у складі постійної поліцейської комісії апарату центрального органу управління поліції та територіальних органів поліції. Мета такої участі – забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції.

**Висновки.** Специфікою діяльності суб'єктів громадського контролю є те, що їх основним завданням внаслідок неможливості самостійного застосування примусових заходів є залучення до цього процесу компетентних органів з метою поінформованості та реалізації принципу прозорості та відкритості діяльності поліції для пересічних громадян. Сьогодні вже не викликає сумнівів те, що невід'ємною складовою побудови такої оптимізованої системи стимулювання прямих і зворотних зв'язків правоохоронних органів та населення стає підвищення ролі й ефективності роботи громадських формувань правоохоронної спрямованості, як «народної сили», у загальному механізмі охорони правопорядку. Як свідчить досвід багатьох країн світу, без активної участі громадськості діяльність правоохоронних органів у попередженні, виявленні та припиненні правопорушень є малоефективною і не дозволяє досягнути широкої підтримки з боку населення, зменшує рівень довіри, що, у свою чергу, негативно позначається на результатах такої діяльності. Тож забезпечення правопорядку має бути не лише завданням держави в особі органів владних повноважень, а й стати справою усього українського народу.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження КМУ від 15.11.2017 № 1023-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-p>
2. Про національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19/card2#Card>
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. (зі змін та доп.). *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
4. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р (зі змін та доп.). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року (зі змін та доп.). *Офіційний вісник України*. 1997. № 25. Ст. 20.
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. (зі змін та доп.). *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

7. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. (зі змін. та доп.). *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
8. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 р. (зі змін. та доп.). *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
9. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. (зі змін. та доп.). *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
10. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 366.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року (зі змін. та доп.). *Офіційний вісник України*. 1997. № 25. Ст. 20.
12. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>
13. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>.

*Надійшла до редакції 19.12.2018*

#### SUMMARY

**Tkachenko R. Types of public control by the activities of bodies of the national police of Ukraine.** Involving citizens in public affairs management, providing them with free access to information about police activities, are prime areas for the activities of the National Police.

The specifics of the activities of the subjects of public control are that their main task, due to the impossibility of self-enforced measures, is to involve the competent authorities in this process in order to inform and implement the principle of transparency and openness of police activity for ordinary citizens.

In accordance with the strategy of development of the Ministry of Internal Affairs system for the period up to 2020 ensuring publicity, openness and transparency of the police authorities, the partnership, this form of interaction between the police and the public, is aimed at establishing a system of dialogue between the police and the public, improving the quality of decision-making on important law-enforcement issues taking into account public opinion, creation of conditions for the participation of citizens in the drafting of normative acts on the organization and operation of the police. And correctly, the definition of effective types of public control acts as a stimulating factor in the formation of improved partnerships.

Without active participation of the public, the activity of law enforcement agencies in preventing, detecting and stopping offenses is ineffective and does not allow for broad support from the population, reduces the level of trust, which in turn negatively affects the results of such activity. Therefore, the maintenance of law and order should not only be the task of the state on behalf of authorities, but also become a matter for the whole Ukrainian people.

**Keywords:** *public control, control, types of public control, National Police, partnership relations, interaction with police authorities.*