

**ОСОБЛИВОСТІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ****PECULIARITIES OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES
OF THE NATIONAL POLICE**

Назар Т.Я., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівський державний університет внутрішніх справ

У науковій статті досліджено та розкрито особливості громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Вказано, що одним із ефективних способів управління державними справами є громадський контроль за діяльністю органів державної влади, зокрема Національної поліції. Зазначено, що громадський контроль за діяльністю Національної поліції виводить на новий рівень взаємодію між цими суб'єктами, що в свою чергу забезпечує ефективність роботи Національної поліції та довіру громадян до її посадових і службових осіб. Громадський контроль за діяльністю Національної поліції України є надзвичайно важливим та необхідним для розвитку правової, соціальної та демократичної держави.

Також, проаналізовано основні нормативно-правові документи, які регулюють здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

У статті розкрито організаційно-правові форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Серед основних форм виділено представництво громадськості в колегіальних органах при центральних і територіальних підрозділах Національної поліції та участь громадськості в обговоренні та підготовці нормативно-правових актів, які регулюють діяльність Національної поліції, участь представників громадськості у відборі кандидатів в Національну поліцію та проходження атестації кадрів, а також громадський моніторинг. Як особлива форма громадського контролю громадський моніторинг є проявом реальної демократії та найбільш поширеною формою взаємодії громадськості з органами державної влади.

На основі аналізу праць вчених визначено суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Зокрема, за ознакою компетентності виділяють загальні, спеціальні та фахові (кваліфіковані) суб'єкти громадського контролю; суб'єкти спеціалізованого контролю та загальні суб'єкти контролю; організована та неорганізована громадськість; зацікавлені особи.

У статті зазначено, що у зв'язку із запровадженням на території України дії воєнного стану Закон України «Про Національну поліцію» доповнено статтею 90¹ «Особливості громадського контролю за діяльністю поліції під час дії воєнного стану» де вказано, що під час дії воєнного стану громадський контроль за діяльністю поліції, визначений статтями 86-88 та статтею 90 цього Закону, не здійснюється.

Ключові слова: громадський контроль, суб'єкти громадського контролю, організаційно-правові форми громадського контролю, заходи громадського контролю, громадський моніторинг.

Peculiarities of public control over the activities of the National Police of Ukraine are investigated and revealed in the scientific article. It is indicated that one of the effective ways of managing state affairs is public control over the activities of state authorities, in particular the National Police. It is noted that public control over the activities of the National Police brings the interaction between these subjects to a new level, which in turn ensures the effectiveness of the work of the National Police and the trust of citizens in its officials and officials. Public control over the activities of the National Police of Ukraine is extremely important and necessary for the development of a legal, social and democratic state. Also, the main regulatory and legal documents that regulate the implementation of public control over the activities of the National Police of Ukraine were analyzed.

The article reveals the organizational and legal forms of public control over the activities of the National Police. Among the main forms, the representation of the public in the collegial bodies of the central and territorial units of the National Police and the participation of the public in the discussion and preparation of normative legal acts regulating the activities of the National Police, the participation of public representatives in the selection of candidates for the National Police and the passing of personnel certification, as well as public monitoring. As a special form of public control, public monitoring is a manifestation of real democracy and the most common form of public interaction with state authorities.

Based on the analysis of the works of scientists, the subjects of public control over the activities of the National Police were determined. In particular, general, special and professional (qualified) subjects of public control are distinguished based on competence; subjects of specialized control and general subjects of control; organized and unorganized public; interested persons.

The article states that in connection with the introduction of martial law on the territory of Ukraine, the Law of Ukraine "On the National Police" was supplemented by Article 90¹ "Peculiarities of public control over police activities during martial law", which states that during martial law, public control over police activities defined by Articles 86-88 and Article 90 of this Law is not carried out.

Key words: public control, subjects of public control, organizational and legal forms of public control, measures of public control, public monitoring.

Постановка проблеми. Конституція України проголошуючи народ єдиним джерелом влади, зобов'язала державу забезпечити участь громадськості в управлінні державними справами. Одним із ефективних способів такого управління є громадський контроль за діяльністю органів державної влади, зокрема Національної поліції. Відповідно до Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки метою реалізації Стратегії є створення сприятливих умов для розвитку громадської ініціативи та самоорганізації, формування та діяльності інститутів громадянського суспільства, налагодження взаємодії між громадянами, згіданими інститутами та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, у тому числі для реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина, задоволення суспільних інтересів, забезпечення

громадської участі у прийнятті та реалізації владних рішень [1]. Формування в Україні громадянського суспільства вимагає ефективною та прозорою діяльністю Національної поліції, заснованою на постійній взаємодії з громадськістю. Громадський контроль за діяльністю Національної поліції України є надзвичайно важливим та необхідним для розвитку правової, соціальної та демократичної держави.

Аналіз останніх досліджень. Питанню громадського контролю за діяльністю органів державної влади присвячено праці науковців різних галузей права. Зокрема, особливості громадського контролю за діяльністю органів державної влади розглядали такі вчені, як З. С. Гладун, В. В. Волік, В. Дорошенко, В. М. Кравчук, А. С. Крупник, В. Михайлов, Т. В. Наливайко, О. С. Передерій, Л. В. Кулачок-Тітова, І. О. Сквірський та інші. Однак, особливості

громадського контролю за діяльністю Національної поліції України у працях науковців висвітлено недостатньо.

Формулювання цілей статті. Мета дослідження полягає у з'ясуванні поняття громадського контролю за діяльністю Національної поліції, у розкритті організаційно-правових форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, а також визначити суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції.

Виклад основного матеріалу. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні є необхідною умовою для побудови Національної поліції за зразком поліцейських інституцій країн Європейського Союзу та інших держав із розвиненою демократією. На законодавчому рівні поняття громадського контролю не знайшло свого закріплення, лише у Законі України «Про національну безпеку України» розкрито нормативне визначення поняття демократичний цивільний контроль, який являє собою комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України [2]. Вчені у наукових працях дають своє бачення даного визначення, вони розглядають це поняття у широкому та у вузькому значенні. У широкому значенні поняття громадського контролю розглядали наступні вчені. Зокрема, О. Савченко трактує громадський контроль як активне спостереження представників громадськості (громадян та їх об'єднань) з використанням системи правових, організаційних, інформаційних та інших засобів з метою забезпечення неухильного дотримання законності, реалізації прав і свобод населення [3]. Своєю думкою щодо даного поняття має Т. Наливайко, який пропонує досліджувати громадський контроль як один із видів соціального контролю, що здійснюється громадськими об'єднаннями та безпосередньо самими громадянами. [4].

У вузькому значенні вчені розглядають громадський контроль за діяльністю окремих органів державної влади та їх структурних підрозділів. Як зазначає у своїй статті В. Михайлов, громадський контроль за діяльністю патрульної поліції є набором правових інструментів і засобів моніторингу та оцінки законності виконання покладених на патрульну поліцію функцій. Зокрема, вчений доходить висновку, що громадський контроль є найвищим проявом демократичності та правосвідомості суспільства, адже самі громадяни за допомогою правових засобів впливу не дають працівникам патрульної поліції виходити за встановлені законом межі [5]. Громадський контроль за діяльністю поліції це визначена законом діяльність представників громадськості (як індивідуальних так і колективних суб'єктів) спрямована на перевірку (спостереження, нагляд) за законністю виконання завдань підрозділами Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, надання в межах визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [6].

І в широкому і у вузькому значенні громадський контроль за діяльністю Національної поліції завжди передбачає взаємодію. На нашу думку, громадський контроль за діяльністю Національної поліції виводить на новий рівень взаємодію між цими суб'єктами.

Нормативно-правову основу громадського контролю за діяльністю Національної поліції становлять Конституція України, міжнародні договори, закони України та інші нормативно-правові акти. Саме Конституцією

України затверджено основні засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Базові положення громадського контролю, принципи та засоби його здійснення містяться у Законах України «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про громадські об'єднання», «Про національну безпеку України», «Про державне бюро розслідувань» та інші.

Основними міжнародними нормативно-правовими актами є: Декларація про поліцію від 8 травня 1979 р., Європейський кодекс поліцейської етики від 19 вересня 2001 р., Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 р.

У сфері поліцейської діяльності питання громадського контролю знайшли своє відображення у Законі України «Про Національну поліцію». У той же час, означений Закон хоча і передбачає окремих розділ «Громадський контроль поліції», не визначає поняття громадського контролю, а встановлює лише суб'єкти контролю та способи його здійснення.

Важливе значення у регулюванні громадського контролю за діяльністю Національної поліції мають підзаконні нормативно-правові акти. Зокрема, до них можна віднести:

– наказ МВС України від 07.02.2017 № 95 «Про організацію роботи із запитами на публічну інформацію в Національній поліції України» [7]. Відповідно до даного наказу запитувач має право звернутися до органів та підрозділів поліції із запитом незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

– наказ МВС України від 15.11.2017 № 930 «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України» [8].

Так, наказом «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України» до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських і до перевірки інформації про неналежне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законодавства України можуть залучати представників громадськості.

Важливо зазначити, що у зв'язку із запровадженням на території України дії воєнного стану Закон України «Про Національну поліцію» доповнено статтею 90¹ «Особливості громадського контролю за діяльністю поліції під час дії воєнного стану» де вказано, що під час дії воєнного стану громадський контроль за діяльністю поліції, визначений ст. 86-88 та ст. 90 цього Закону, не здійснюється.

Громадський контроль за діяльністю Національної поліції здійснюється у певних організаційно-правових формах.

У Законі України «Про Національну поліцію» передбачено низку організаційно-правових форм громадського контролю за діяльністю поліції, серед яких: 1) представництво громадськості в колегіальних органах при центральних та територіальних підрозділах Національної поліції; 2) участь громадськості в обговоренні та підготовці нормативно-правових актів, які регулюють діяльність Національної поліції; 3) безпосереднє звернення громадян та ЗМІ до органів Національної поліції із метою отримання інформації про їх діяльність та її оприлюднення; 4) участь представників громадськості у відборі кадрів в Національній поліції та проходження атестації кадрів; 5) участь представників громадськості при проведенні службової перевірки щодо скарг на дії чи бездіяльність поліцейських; 6) організації опитування громадської думки про діяльність Національної поліції; 7) зобов'язання звітування керівництва підрозділів Національної поліції про результати своєї діяльності перед громадськістю; 8) участь правозахисних громадських організацій у розробці програм діяльності Національ-

ної поліції; 9) прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції та інші.

Важливою формою громадського контролю за діяльністю Національної поліції є представництво громадськості в колегіальних органах при центральних і територіальних підрозділах Національної поліції та участь громадськості в обговоренні та підготовці нормативно-правових актів, які регулюють діяльність Національної поліції. Ця форма громадського контролю передбачена Положенням про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [9]. Громадська рада проводить громадську експертизу діяльності Національної поліції та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подає Міністерству внутрішніх справ України пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю.

Варто виокремити таку форму громадського контролю за діяльністю Національної поліції як участь представників громадськості у відборі кандидатів в Національну поліцію та проходження атестації кадрів.

Світова практика залучення громадськості до відбору кандидатів в поліцію та оцінки результатів діяльності її працівників набула законодавчого регулювання в статті 51 Закону України «Про Національну поліцію», в якій визначено обов'язковість залучення в якості членів поліцейської комісії територіальних органів поліції 2 із 5 представників громадськості, обраних місцевими радами з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. [6].

Особливою формою громадського контролю за діяльністю поліції є громадський моніторинг. Метою громадського моніторингу є підвищення підзвітності, прозорості діяльності органів влади та просування реформ в інтересах суспільства через виявлення слабких місць та внесення змін в існуючі політику та процедури прийняття, виконання та контролю за рішеннями органів влади.

Науковці здійснюючи аналіз організаційно-правових форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції класифікують їх за різними критеріями. Так, в залежності від змісту контрольної функції пропонують класифікувати їх на три групи: заходи громадського контролю інформаційного характеру, заходи громадського контролю розпорядчого характеру, заходи громадського контролю організаційного характеру. Громадський контроль інформаційного характеру передбачає особливий режим обміну інформацією між Національною поліцією та громадськістю.

Заходи громадського контролю розпорядчого характеру дають право органам місцевого самоврядування оцінювати результати діяльності органу поліції на відповідній території та, у разі незадовільних результатів діяльності поліції, приймати резолюцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади.

Найбільш поширеними є заходи громадського контролю організаційного характеру, які спрямовані на налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням [10].

Обов'язковим елементом управління в державно-правовій системі є суб'єкти громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Кількісний склад суб'єктів громадського в нормативно-правових актах не передбачено, тому здійснити їх характеристику можна звертаючись до праць науковців.

Для з'ясування поняття та видів суб'єктів громадського контролю необхідно проаналізувати законодавство та наукові праці вчених, які вивчали дане питання. Так,

О. Д. Терещук визначає суб'єктів громадського контролю за правоохоронними органами як зацікавлених осіб (індивідуально чи колективно), діяльність яких спрямована на створення умов, за яких правоохоронні органи виконують свої функції у відповідності з принципами верховенства права, підконтрольності й прозорості для громадянського суспільства [11].

В. В. Кравчук, пропонує класифікацію суб'єктів громадського контролю, яка за ознакою компетентності складається із загальних, спеціальних та фахових (кваліфікованих) суб'єктів. [12].

В. Дорошенко пропонує таку класифікацію суб'єктів здійснення громадського контролю за діяльністю НАБУ: 1) суб'єкт спеціалізованого контролю (Рада громадського контролю при НАБУ); 2) загальні суб'єкти контролю, до яких належать: фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), їх об'єднання (громадські організації, які здійснюють діяльність без статусу юридичної особи) та юридичні особи (громадські об'єднання, якщо вони зареєстровані з отриманням статусу юридичної особи) [13].

Такі Ради громадського контролю також створені та діють при інших органах державної влади. Зокрема, Законом України «Про Службу безпеки України» передбачене включення до складу дорадчого органу – колегії Служби безпеки України осіб, призначених Президентом України, які не можуть бути членами політичних партій чи громадських рухів, об'єднань, що мають політичні цілі.

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

Законом України «Про запобігання корупції» передбачене утворення Громадської ради при Національному агентстві запобігання корупції, до повноважень якої віднесене обрання представників для участі у комісіях, які проводять конкурс на заняття вакантних посад в Національному агентстві, дисциплінарній комісії, заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань НАЗК, здійснення моніторингу ефективності реалізації НАЗК, ситуації з його незалежністю.

Свою авторську класифікацію суб'єктів громадського контролю наводить А. С. Крушник. Вчений зазначає, що суб'єктами громадського контролю є організована та неорганізована громадськість. До організованої громадськості належать органи самоорганізації населення, засоби масової інформації, громадські, профспілкові, творчі організації та інші громадські об'єднання. До цієї ж групи вчений відносить й ті політичні партії, які на даний момент не пройшли до парламенту, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного у місті рівнів, які не представлені в органах місцевого самоврядування цього рівня. Під неорганізованою громадськістю вчений розуміє громадян та їх сім'ї, які не поєднані між собою у будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно – спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи [14].

Висновки. Отже, громадський контроль є одним із пріоритетних елементів участі громадськості в управлінні державними справами. Метою громадського контролю є забезпечення більш ефективного виконання органами

державної влади, в тому числі поліцією, покладених на них завдань та обов'язків.

Важливо зазначити, що у зв'язку із запровадженням на території України дії воєнного стану Закон України «Про Національну поліцію» доповнено статтею 90¹ «Особливості громадського контролю за діяльністю

поліції під час дії воєнного стану» де вказано, що під час дії воєнного стану громадський контроль за діяльністю поліції, визначений ст. 86-88 та ст. 90 цього Закону, не здійснюється. Отже, на час запровадження дії воєнного стану в Україні громадський контроль за діяльністю поліції обмежується.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2469-19>
3. Савченко О. В. Громадський контроль як вид соціального контролю: підходи до визначення поняття. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2014. Вип. 6 (2). Т. 1. С. 44–46.
4. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2010. 18 с.
5. Михайлов В. Громадський контроль як спосіб забезпечення законності та дисципліни в діяльності підрозділів патрульної поліції. *European political and law discourse*. Volume 7. Issue 3. 2020. URL: file:///C:/Users/lenovo/Downloads/evprogr_2020_7_3_35.pdf
6. Миронюк Р. Громадський контроль за діяльністю поліції : монографія. Дніпро. Дніпроп. держ. ун-т. внутр. справ. 2020. 134 с.
7. Про організацію роботи із запитами на публічну інформацію в Національній поліції України : наказ МВС України від 07.02.2017. № 95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z028417>
8. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України : наказ МВС України від 15.11.2017. № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z149317>
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова КМУ від 03.11.2010р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/996-2010-%D0%BF>
10. Передерій О. С., Кулачок-Тітова Л. В. Організаційно-правові форми здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. Випуск 22. 2016. С. 43-46. URL: <file:///C:/Users/lenovo/Downloads/9635-%D0.pdf>
11. Терещук О. Д. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні : теорія і практика. Монографія. К.: ДП «Вид. дім» Персонал», 2018. 460 с. Бібліогр.: с. 425–459.
12. Кравчук В. В. Полісуб'єктність громадського контролю у механізмі державного правління. *Теорія і практика: Національний юридический журнал. Theory and Practice: National Law Journal*. 2016. № 5. URL: www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/5/2pdf
13. Дорошенко В. Суб'єкти здійснення громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. *Підприємництво, господарство і право*. № 12. 2019. С. 171-175. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/12/33.pdf>
14. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. URL: https://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf