

УДК 351.9+347.96

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ  
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

**Передерій О. С.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна

**Кулачок-Тітова Л. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна

**Анотація** У статті висвітлено основні організаційно-правові форми здійснення громадського контролю за діяльністю органів і підрозділів поліції України. В залежності від змісту контрольної функції запропоновано класифікувати їх на три групи: заходи громадського контролю інформаційного характеру, заходи громадського контролю розпорядчого характеру, заходи громадського контролю організаційного характеру. Обґрунтовано, що в Україні сьогодні створено повноцінне законодавче поле для здійснення ефективного громадського контролю за функціонуванням органів Національної поліції.

**Ключові слова:** Національна поліція України, контроль, громадський контроль, форми громадського контролю, органи місцевого самоврядування, громада, законність.

**Аннотация** В статье освещены основные организационно-правовые формы осуществления общественного контроля за деятельностью органов и подразделений полиции Украины. В зависимости от содержания контрольной функции предложено классифицировать их на три группы: мероприятия общественного контроля информационного характера, мероприятия общественного контроля предписывающего характера, мероприятия общественного контроля организационного характера. Обосновано, что в Украине сегодня создано полноценное законодательное поле для осуществления эффективного общественного контроля за функционированием органов Национальной полиции.

**Ключевые слова:** Национальная полиция Украины, контроль, общественный контроль, формы общественного контроля, органы местного самоуправления, общество, законность.

**Annotation** The article describes the main organizational and legal forms of exercising public control over the activity of Ukrainian police authorities and units. Depending on the essence of the control function it is suggested to group them into three: informative public control, prescribing public control, organizing public control. There is justification of the idea that nowadays Ukraine disposes of a comprehensive legal framework for exercising public control over the functioning of the National Police.

**Key words:** National Police of Ukraine, control, public control, forms of public control, local government, society, rule of law.

---

Протягом останніх років процеси державотворення в Україні значно прискорилися. Активна участь держави у процесах європейської інтеграції обумовлює пошук нових, більш ефективних форм і методів реалізації державної політики у всіх сферах суспільного життя і владного управління. Сфера протидії злочинності, без перебільшення, є однією із першочергових і пріоритетних. Реформування правоохоронної системи і, зокрема, поліцейських служб має на меті створення поліції принципово нового для українського суспільства зразку: з новими принципами формування особового складу, новими засадами організації управління поліцейськими підрозділами, оновленими стандартами взаємодії з населенням, переглянутими підходами здійснення громадського контролю за діяльністю поліцейських підрозділів. Останнє є особливо важливим, адже

досвід діяльності поліцейських служб розвинених демократичних держав останніх десятиліть упевнено доводить, що дієвий контроль суспільства за діяльністю поліцейських є важливою запорукою недопущення зловживання ними владою і забезпечення законності в лавах самої поліції. Враховуючи те, що новий Закон України «Про Національну поліцію» (далі – Закон про поліцію) передбачає систему нових для вітчизняної практики форм контролю громадськості за роботою поліції, є актуальним проведення наукового аналізу відповідних нормативних положень [1]. Виходячи з цього, *метою статті* є висвітлення організаційно-правових форм громадського контролю за діяльністю органів і підрозділів Національної поліції України у відповідності до оновленого законодавства.

Теоретичною основою статті стали наукові напрацювання низки дослідників, у поле наукових інтересів яких потрапляли окремі аспекти здійснення громадського контролю за діяльністю поліції. Зокрема, ми зверталися до наукових праць

О.М. Музичука, В.М. Селіванова, С.Ф. Денисюка, Є.І. Григоренка, І.А. Горшенєвої. Також при підготовці тексту використовувались аналітичні матеріали за результатами роботи Програми «Відкритість правоохоронної системи», що проводилася у 2016 р. Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів. У нагоді також стала спеціальна інформація про стан громадського моніторингу діяльності поліції в окремих регіонах України за останній рік.

Громадський контроль на рівні з іншими видами державного і міжнародного контролю є однією із форм контролюючої діяльності. Ми поділяємо точку зору О.М. Музичука, який формою контролю називає зовнішнє вираження контрольних дій суб'єктів контролю, за допомогою яких здійснюються надані йому контрольні повноваження [5, с. 48]. Історично склалося так, що практика здійснення громадського контролю за діяльністю органів поліції є досить різномірною і пережила тривалу еволюцію (від контрольної діяльності омбудсмена у Швеції у XVII ст. і до спеціалізованого контролю за поліцією незалежних ЗМІ в США і Канаді сьогодні). Закономірністю є те, що виникнення нових форм контролю є реакцією громадськості на результати діяльності органів примусу, свідченням підвищення зрілості суспільства, поглибленого усвідомлення демократичних цінностей широкими верствами населення. Позитивний ефект від цього у XXI ст. очевидний, адже громадський контроль стимулює демократичні перетворення і, як відзначає Є.І. Григоренко, є гарантією функціонування демократичних інституцій, визначення їх спрямованості щодо контролювання діяльності органів державної влади та реалізації прав і свобод людини і громадянина [3, с. 199].

Переходячи до аналізу організаційних форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України слід зазначити, що «стартові умови» для запровадження суспільного моніторингу влади в державі були не найкращими. Це пояснюється значним впливом рудиментів радянського стереотипу мислення значної частини населення, яке скептично ставиться до результативності такого контролю, відсутністю режиму конструктивної взаємодії держави і суспільства, консервативністю законодавства про органи внутрішніх справ. Вказані фактори у поєднанні з корупцією і значними проблемами розвитку економічної системи призвели до низької оцінки ефективності діяльності органів внутрішніх справ і, як зазначає С.Ф. Денисюк, стали складовою загальної кризи довіри суспільства до всіх інститутів влади [4, с. 132]. У більшості пострадянських суспільств громадський контроль зводиться до діяльності соціальних груп, які об'єднують професіоналів (адвокатів, соціальних працівників), а також асоціації, що займаються правозахисною діяльністю на оплатних засадах чи у порядку волонтерських ініціатив. Розвиненою є практика функціонування громадських рад при органах поліції. Так чи інакше, але єдиною запорукою ефективності громадського контролю є активність соціальних груп при викладенні їх вимог і протестів до змісту поліцейської діяльності

[2, с. 114]. Завданням держави є створення правового підґрунтя для того, щоб ця діяльність була активною, планомірною та ефективною.

Закріплення у Законі про поліцію системи форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції є закономірним запитом суспільства на налагодження ефективної публічної взаємодії з державними установами і, зокрема, правоохоронними інституціями. Тому *публічність* передбачених форм контролю є їх визначальною рисою. Це пояснюється тим, що публічність діяльності органів охорони правопорядку є одним з головних чинників популяризації діяльності урядових структур серед населення, створення їхнього позитивного іміджу, формування сприятливої громадської думки з метою утвердження власних позицій на засадах міжнародних та європейських стандартів і цінностей [7]. Також важливою характерною рисою *контролю* є те, що він має здійснюватись *лише на підставі норм права*. В цьому контексті В.М. Селіванов справедливо відзначає, що у правовій державі суспільство має контролювати державу виключно на правовій основі, що створить передумови як до обмеження, так і до самообмеження державних імперативних адміністративно-командних прагнень [6, с. 254]. Саме зв'язаність правом громадських контролерів являє собою регламентуючий елемент цього контролю.

На сьогодні Закон про поліцію передбачає низку організаційно-правових форм громадського контролю за діяльністю поліції. В залежності від змісту контрольної функції ми пропонуємо класифікувати їх на три групи: заходи громадського контролю інформаційного характеру, заходи громадського контролю розпорядчого характеру, заходи громадського контролю організаційного характеру. Проаналізуємо їх зміст детально.

**Заходи громадського контролю інформаційного характеру** передбачають особливий режим обміну інформацією між органами національної поліції і громадськістю (ст. 86 Закону про поліцію). Так, керівники органів поліції зобов'язані раз на рік готувати та опубліковувати на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність підпорядкованого органу. В такому звіті має міститися інформація про аналіз ситуації в секторі протидії злочинності у регіоні, який орган обслуговує. Крім цього, звіт містить інформацію про заходи протидії злочинності, які вживалися поліцією, а також результати реалізації таких заходів, інформацію про виконання пріоритетів діяльності територіальних органів поліції. Крім цього, керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють.

Переходячи до аналізу **заходів громадського контролю розпорядчого характеру** відзначимо, що вони багато в чому є новацією національної практики взаємодії правоохоронних органів і громади. Так, Закон про поліцію (ст. 87) надав 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. Законодавством передбачено спеціальні умови і механізм прийняття такої резолюції. Зокрема, резолюцію може бути прийнято за умови, якщо керівник поліції перебуває на посаді не менше ніж рік, а органи місцевого самоврядування мають чіткі мотиви для прийняття резолюції з посиланням на конкретні обставини, що обґрунтовують такі мотиви. Рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу поліції вважається прийнятним, якщо за нього проголосувало не менше двох третин від складу депутатів місцевої ради. Після цього завірена належним чином копія рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику 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 відповідного керівника. В свою чергу, керівник органу поліції, до повноважень якого належить право призначення на посаду та звільнення з посади керівника підрозділу поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, за моменту надходження до очолюваного ним органу завіреної належним чином копії рішення відповідної місцевої ради про прийняття резолюції недовіри зобов'язаний невідкладно 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. Службова перевірка триває десять днів і за результатами її роботи приймається рішення про подальше перебування такого керівника на посаді. Про прийняте рішення відповідна місцева рада письмово інформується в одноденний строк. Зауважимо, що незважаючи на те, що Закон про поліцію діє у правовому полі України відносно недового, в окремих регіонах вже є досвід реалізації його положень в частині здійснення громадського контролю. Зокрема, особливого суспільного резонансу набули ініціативи громади щодо висловлення недовіри керівникам поліції у Рівненській області [8], Чернівецькій області [11], м. Павлоград Дніпропетровської області [9], Камінець-Дніпровському Запорізької області [10] та інших регіонах.

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 копію матеріалів проведеної перевірки. Матеріали, що містять інформацію з обмеженим доступом, надаються на підставах та в порядку, визначених Законом.

Окрім наведеного вище, слід зазначити, що Закон про поліцію передбачив право місцевої ради повторно прийняти резолюцію недовіри стосовно керівника органу поліції, незадовільні результати службової діяльності якого вже були підставою для прийняття резолюції раніше. У разі якщо, після

вивчення матеріалів перевірки, 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.

*Третю групу складають заходи громадського контролю організаційного характеру.* Їх зміст передбачає взаємодію керівників територіальних органів поліції та представників органів місцевого самоврядування (ст. 88, 89, 90 Закону про поліцію). 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 і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення. Своєрідною «серцевиною» заходів контролю організаційного характеру є взаємодія з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. З цією метою поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності. Крім цього, представники громадськості залучаються до спільного розгляду скарг 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.

Незважаючи на те, що висвітлені вище форми громадського контролю за діяльністю національної поліції протягом останнього року вже апробувались громадськістю, є підстави зазначити, що система подібного моніторингу перебуває наразі лише на стадії становлення. Причин цього можна виокремити багато. Так, учасниками першої в Україні координаційної зустрічі громадських моніторів «Поліція під контролем», яка відбулась у Києві 23.04.2016 р. було узагальнено, що проблемами громадського контролю за діяльністю поліції в Україні є відсутність навичок підготовки до моніторингу у самих контролерів, високий рівень конфліктності при спілкуванні з поліцією, низький рівень комунікації моніторів між собою [12]. Крім цього, реалізація передбачених Законом про поліцію форм контролю має з часом удосконалюватись і розширюватись. Так, приміром у Великобританії існує набагато більше форм контролю, які можуть здійснюватися як безпосередньо, так і в он-лайн режимі. При цьому лише он-лайн контроль передбачає до десяти контролюючих опцій [13].

Спираючись на викладене вище є підстави зазначити, що на сьогодні в нашій державі створено базове законодавче поле для здійснення ефективного громадського контролю за функціонуванням органів Національної поліції. Важливо наголосити, що розкриті організаційно-правові форми громадського

контролю як ніколи раніше в сучасній історії державотворення, наділяють інститути громадянського суспільства дієвими важелями впливу за діяльністю поліцейських підрозділів аж до участі у кадровій політиці системи МВС. Така взаємодія покликана вивести на новий рівень якості партнерських відносин поліції і населення, стати надійною гарантією забезпечення законності в діяльності поліцейських, підвищити громадську активність населення і сприяти підвищенню рівня довіри громадян до владних інституцій.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про Національну поліцію: Закон України № 580-VIII від 02.07.2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 63. – Ст. 2075.
2. Горшенева І.А. Полиция в механизме современного демократического государства: учеб. пособ. / Горшенева И.А. – М.: Юнити – Дана, 2004. – 174 с.
3. Григоренко Є.І. Конституційні засади проходження військової служби громадянами України: проблеми теорії та практики: монографія / Є.І. Григоренко. – Х.: «Право», 2010. – 280 с.
4. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за діяльністю органів національної поліції: сучасний стан та перспективи розвитку / С.Ф. Денисюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2016. – № 3. – Т.1. – С. 131-134.
5. Музичук О.М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів / О.М. Музичук // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 1. – С. 41-48.
6. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти: моногр. / В.М. Селіванов. – К.: Ін Юре, 2002. – 724 с.
7. Громадська думка як чинник ефективності діяльності правоохоронних органів в Україні. Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/468/>
8. Депутати Рівненської облради можуть висловити недовіру начальнику Нацполіції області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zik.ua/news/2016/03/11/deputaty\\_rivnenskoj\\_oblrady\\_mo\\_zhut\\_vyslovyty\\_nedoviru\\_nachalnyku\\_natspolitsii\\_679917](http://zik.ua/news/2016/03/11/deputaty_rivnenskoj_oblrady_mo_zhut_vyslovyty_nedoviru_nachalnyku_natspolitsii_679917)
9. Депутати хотіли висловити недовіру прокуратурі та поліції, але передумали [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tv-news.dp.ua/novyny/2153-deputaty-khotily-vyslovyty-nedoviru-prokuraturi-ta-politsii-ale-peredumaly-video>
10. Про ситуацію 24.12.15 біля Енергодарської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://entime.info/print:page,1,842-pro-situaciyu-241215-blya-energodarskoyi-mskoyi-radi.html>
11. Фракція «Рідне Місто» проситиме обласну раду висловити недовіру начальнику обласної поліції Пiлiгpимy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bukinfo.com.ua/show/news?lid=73750>
12. У Києві відбулась координаційна зустріч громадських моніторів «Поліція під контролем» 26.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://police-access.info/2016/04/u-kyjevi-vidbulas-koordynatsijna-zustrich-hromadskyyh-monitoriv-politsiya-pid-kontrolem/>
13. Як британська поліція взаємодіє з громадою онлайн? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://police-access.info/2016/09/yak-brytanska-politsiya-vzajemodije-z-hromadoyu-onlajn/>