

УДК 349.2:351.741(477)

М.П. Будзинський,  
здобувач ДНДІ МВС України

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*У статті розглядаються деякі аспекти специфічної діяльності Національної поліції на шляху становлення громадянського суспільства в Україні, визначено певні кроки обов'язкового її реформування та зорієнтовано особовий склад на чітке і неухильне виконання службових обов'язків. Проаналізовано наукові погляди на проблему громадського контролю та визначено його зміст, принципи та форми, а також доведено, що однією із гарантій законності у діяльності правоохоронних органів повинен виступати громадський контроль.*

**Ключові слова:** специфіка діяльності, громадянське суспільство, шляхи становлення, Національна поліція, концепція реформування, дотримання законів, контроль, суб'єкти контролю, громадський контроль, цивільний контроль над правоохоронними органами.

*В статье рассматриваются некоторые аспекты специфической деятельности Национальной полиции на пути становления гражданского общества в Украине, определены конкретные шаги обязательного ее реформирования и сориентирован личный состав на четкое и неукоснительное исполнение служебных обязанностей. Осуществлен анализ научных взглядов на проблему общественного контроля и определено его содержание, принципы и формы, а также подчеркнуто, что одной из гарантий законности деятельности правоохранительных органов должен выступать общественный контроль.*

**Ключевые слова:** специфика деятельности, гражданское общество, пути становления, Национальная полиция, концепция реформирования, соблюдение законов, контроль, субъекты контроля, общественный контроль, общественный контроль над правоохранительными органами.

*In the paper several aspects of specific activities of the National Police are examined on the way of formation of civil society in Ukraine, the concrete steps of its obligatory reformation are defined and a personnel is orientated on the clear and absolute course of duty. In the work several views on the problem of public control are examined and it's determined its contents, principles and forms, and it's grounded, that one of the guarantees of legality in administrative activity of law enforcement authorities must be the public control.*

**Keywords:** specificity of activities, civil society, ways of formation, National Police, conception of reformation, observance of laws, control, control subjects, public control, civil control over the law enforcement authorities.

Забезпечення прав і свобод людини й громадянина, відкритість органів державної влади для громадського контролю є необхідними передумовами побудови в Україні громадянського суспільства, підвищення ролі засобів масової інформації, політичних партій, громадських організацій. Проблема полягає в тому, що в умовах побудови громадянського суспільства в Україні виникає необхідність

дієвого механізму громадського контролю за формуванням та діяльністю правоохоронних органів. Відсутність чіткої стратегії розбудови соціально-демократичного, правового суспільства з відповідно розвинутою економікою, боєздатною армією та реально працюючою правоохоронною системою свідчить про те, що існуючі концептуальні теорії формування, на яких би базувався відповідний управлінський курс перетворень, на сьогодні не сприяють активному подоланню труднощів виходу України з кризи.

У науковій, політичній, публіцистичній літературі, у засобах масової інформації та на шпальтах газет сьогодні тривають серйозні дискусії з приводу того, що ж являє собою громадянське суспільство, яке існує на сьогодні. У процесі історичного розвитку цього поняття, започаткованого ще в епоху Платона й Аристотеля, з'явилося цілісне вчення про суспільство, державу та людину, а у подальшому вченими розглядалися проблеми громадянськості та взаємовідносин людини з владою та її повноважними представниками [4].

Проблема громадського контролю як самостійного соціально-правового явища вимагає дослідження його правової природи, визначення принципів та форм, а також особливостей, зважаючи на специфіку предмета контролю – діяльності правоохоронних органів, у тому числі й Національної поліції України, спрямованої на охорону і захист прав та свобод громадян, їхніх законних інтересів. Актуальність зазначеного дослідження полягає у тому, що системно проблеми сутності та напрямів громадського контролю за діяльністю національної поліції у вітчизняній адміністративно-правовій науці не досліджувалися, хоча в цьому є гостра потреба як з теоретичних позицій, так і з позицій формування ефективних заходів удосконалення правового регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією юридичних гарантій законності у правоохоронній діяльності.

Теоретико-правовий аналіз правової природи, сутності і змісту, становлення особливостей та формування засад громадського контролю за діяльністю Національної поліції України має спиратися на наукові напрацювання вчених, які досліджували (а деякі і продовжують досліджувати) окремі аспекти, складові зазначеного соціально-правового явища.

Проблеми формування громадянського суспільства досліджували такі відомі українські й зарубіжні вчені як: І. Берлін, М. Грушевський, Т. Гоббс, М. Драгоманов, А. Карась, Б. Кістяківський, Д. Кола, М. Кризан, Ж. Руссо, І. Франко, М. Шаповал та багато інших. У своїх працях видатні науковці, педагоги, психологи, юристи, політологи та філософи торкалися питань взаємозв'язку суспільства, держави, ролі останньої у побудові громадянського суспільства, а О.В. Баклан, В.Т. Білоус, С.Г. Братель, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, В.О. Заросило, С.В. Денисюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Т.А. Плугатар, Ю.Ю. Хилько, О.М. Хольченков та інші досліджували сучасну проблематику громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, а також правоохоронних органів. Вищезазваними та іншими вченими зроблено вагомий внесок у дослідження проблем громадського контролю, однак деякі важливі теоретичні і практичні аспекти щодо сутності, адміністративно-правового та наукового забезпечення громадського контролю досліджувались фрагментарно, а тому потребують комплексного дослідження і вироблення концептуального підходу до адміністративно-правових засад громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

З огляду на зазначене, мета статті полягає у тому, щоб розкрити прогалини у розробках теоретико-методологічного характеру, визначити правові засади розвитку інститутів громадянського суспільства, особливо щодо такої складної

сфери суспільного життя, як правоохоронна діяльність, дослідити правову природу, сутність і зміст громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, а також сучасне адміністративно-правове забезпечення здійснення громадського контролю за цим правоохоронним органом.

Оперуючи не лише відомими термінами антично-історичного суспільствознавства, правознавства, культурології, психології, філософії, педагогіки, політології та ще багатьох провідних наук, а й керуючись реаліями сучасного сьогодення, на жаль, не виявлено єдино-чіткої наукової позиції терміну “громадянське суспільство” [4, 6, 9, 10]. З цього приводу є багато поглядів, трактувань, визначень, посилянь і положень. Без сумніву, кожне з них вірно відображає значення поняття “громадянське суспільство”, яке існувало на “той” час. Їх треба враховувати, але надалі чітко визначитися, якщо це можливо, з єдиним змістом цього поняття, щоб зробити його як головний орієнтир якнайшвидшої та всебічної позитивної трансформації України зручним і придатним для практичного використання. Ми вважаємо, що сьогоденнє громадянське суспільство є сукупністю загальних людських відносин, які зароджуються і розвиваються у сучасному соціальному, економічному, політичному та культурному просторі.

Найбільш характерною ознакою останніх років та реалій теперішнього часу стали активні спроби усіх політичних, військових, правоохоронних, недержавних і державних сил протистояти розпаданню ослаблених і знесилених роками нестабільності окремих інституцій держави з розумінням справжньої, доцільної й перспективної стратегії розвитку українського суспільства.

Саме для цього було створено абсолютно новий центральний орган виконавчої влади, покликаний служити суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Це Національна поліція України, на яку одразу ж було покладено наступні завдання щодо надання послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [8].

Водночас Національна поліція, захищаючи права та інтереси громадян, не може бути вільною від контролю з боку громадян і повинна звітувати перед громадськістю про свою діяльність. Лише громадський контроль дає можливість пересвідчитися в тому, що правоохоронний орган діє в інтересах громадян та у визначеному правовому полі, а не є виконавцем окремої політичної волі та інструментом зловживання владою.

Абсолютно закономірним як для європейської держави стало те, що в основу діяльності Національної поліції було закладено наступні принципи [8]:

- *верховенства права* (людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини);

- *дотримання прав і свобод людини* (забезпечує дотримання прав і свобод, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і сприяє їх реалізації; обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції; здійснення заходів, що обмежують права та свободи людини, має бути негайно припинене, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування; поліцейським за будь-яких обставин заборонено

сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; поліції забороняються будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками);

- *законності* (діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження, накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб (службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України);

- *відкритості та прозорості* (здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України; забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку; забезпечує доступ до публічної інформації, власником якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом; оприлюднювати (поширювати) нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції на відкритому веб-порталі центрального органу управління поліції, а інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом. Крім того, проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, повинні обов'язково проходити громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України);

- *політичної нейтральності* (захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності. Поліція є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань, їй заборонено використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій та провадити політичну діяльність, висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження у політичних цілях);

- *тісної співпраці та взаємодії з населенням на засадах партнерства* (планування службової діяльності органів і підрозділів поліції з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад; основний критерій оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції – рівень довіри населення до поліції, оцінка якого проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України).

Не підлягає сумніву те, що події останніх років призвели до суттєвого зниження загального рівня довіри громадян до системи правоохоронних органів у цілому. Крім того, додаткового негативу додала насамперед недостатньо належно організована інформаційна, агітаційна та профорієнтаційна робота серед такого масиву організованих груп людей як учні загальноосвітніх шкіл, ліцеїв та коледжів, студенти та випускники вищих навчальних закладів щодо діяльності правоохоронних органів взагалі. Як правило, саме вони становили лівову частку загальної кількості людей як на масових зібраннях та мітингах, що проводилися останніми роками, так і під час набору на навчання до відомчих ВНЗ чи відбору на службу молодих фахівців різних професій до органів внутрішніх справ [2, 5].

Для того, щоб повернути довіру громадянського суспільства до правоохоронних сил, необхідна термінова реформа. Загальновідомо, що будь-яка

концепція реформування окремої, потужної й цілісної системи правопорядку потребує:

- чіткого визначення завдань, пріоритетів, цінностей і конкретизації напрямків щодо її внутрішньої побудови;
- налагодження міцних зовнішніх відносин з іншими окремими елементами, структурами, підсистемами та системами держави;
- якісного підбору керівних кадрів та безпосередньо самих виконавців;
- належного фінансового й матеріально-технічного забезпечення;
- оновлення й удосконалення питань професійної (бойової, службової та психологічної) підготовки;
- готовності до діалогу й побудови соціального моніторингу з усіма державними, недержавними, громадськими, суспільними та волонтерськими організаціями;
- налагодження тісних соціальних зв'язків та повного взаєморозуміння з усім громадянським суспільством.

Слід зазначити, що для моніторингу діяльності системи взаємодії представника держави – Національної поліції України і громадянського суспільства, чільне місце повинно бути відведене громадському контролю. Але, загальний характер, популізм та надлишковий пропагандизм не дозволяють у повному обсязі реалізувати найбільш дієві принципи взаємодії правоохоронних сил, суспільства і держави. На жаль, події останніх років наочно показали нам реальний фактаж відсутності чіткого механізму впливу на якість діяльності усіх правоохоронних органів. Саме підбір, формування й забезпечення діяльності конкретного механізму громадського контролю є основною гарантією існування й успішного функціонування усієї системи забезпечення правопорядку.

На етапі становлення усього сучасного громадянського суспільства та постійного відставання усіх систем правового регулювання процесів і явищ, найкращим показником громадського контролю є діяльність на випередження розвитку чинних суспільних відносин.

Для забезпечення ефективності громадського контролю необхідний чітко визначений законодавством механізм його дії, починаючи від вибору об'єкта перевірки та способів його забезпечення і закінчуючи узагальненнями результатів контролю та прийняттям необхідних заходів до порушників законів, в тому числі тих, що визначають права та свободи громадян.

Громадський контроль за діяльністю Національної поліції України за своїм змістом містить у собі такі елементи як: одержання необхідної інформації щодо дотримання прав та свобод людини і громадянина поліцейськими; аналіз та оцінка одержаної інформації; реагування на виявлені порушення прав та свобод людини і громадянина.

Уся проблематика громадського контролю, який належить до адміністративно-правової сфери, полягає у сфері забезпечення правоохоронних інтересів. Ґрунтуючись на суто управлінських роздумах, питання напрацювання стійких професійних навичок, розробка задуму, стратегії й обов'язкової тактики взаємодії з усіма суб'єктами соціального буття – владними інституціями, громадянським суспільством, соціальними спільнотами (від політичних організацій до будь-яких релігійних, етнічних та інших стійких утворень і новоутворень) є надзвичайно важливими й пріоритетними у всій діяльності Національної поліції України [7, 8].

Історії відома незліченна кількість прикладів того, коли інституції, які наділені функціями держави, не справляються зі своїми обов'язками і регулювання суспільного життя та формування державного устрою стає прерогативою й

основним завданням окремої, добре організованої групи людей чи різного роду структур, що діють поза межами реального правового поля і на перший план ставлять суто особистісні інтереси [1, 3, 7, 8]. У таких випадках у громадянського суспільства не завжди є можливості активно впливати на формування суспільних, політичних, ринкових, виховних, освітніх думок та процесів, прозоро формувати будь-який позитивний курс, давати правильну оцінку правомірності, ефективності та дієвості того чи іншого напрямку діяльності, що нібито здійснюється владою, яка зобов'язана підтримувати законність і правопорядок в державі.

Загальновідомо, що правопорядок – це частина системи суспільних відносин, які врегульовані нормами права, одна зі складових суспільного порядку, яка полягає в правовій регламентації та вимозі додержання чинних правових норм громадського порядку, що встановлюються в результаті дотримання законності в суспільстві [4, 9]. Також це стан упорядкованості суспільних відносин, заснований на праві й законності, кінцевий результат реалізації правових вимог і розпоряджень, результат дотримання, виконання правових норм, тобто законності. Правопорядок являє собою ланцюг правового регулювання і для його досягнення видаються закони й інші нормативно-правові акти, здійснюється удосконалення законодавства, здійснюються заходи для зміцнення законності та їх упорядкування [4, 9].

Більшість відомих вчених звертають увагу, що правопорядок – це завжди панування закону, а не той стан суспільства, коли правом називається не сам закон, а те, в чиїх руках перебувають усі провідні правові інституції [1, 3, 4, 9, 10]. Як правило, у таких ситуаціях сила та ефективність права втрачає своє справжнє призначення.

Зрештою, зневірившись у ефективності впливу справедливої й могутньої сили права, у свідомості окремих громадян чи навіть у всього населення цілої країни формується недовіра до “стражів правопорядку” з подальшим відторгненням від усіх правових догм правильного розуміння вимог правопорядку. Гірше того, на тлі хибної вседозволеності постійно дискредитуючих себе правоохоронців у деяких категорій людей теж починає з'являтися відчуття абсолютної безкарності: “...я порушу, а мені за це все одно нічого не буде!”. Це відбувається тому, що останнім часом поширилась незрозуміла тенденція (наприклад: упіймали на отриманні хабара – відпустили, затримали за правопорушення – знову відпустили, порушив – навіть не оштрафували, а просто попередили, “тероризує” усе село – а йому знову нічого...) непритягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Через це, продовжуючи розглядати й оцінювати сучасний стан громадянського суспільства, вважаємо, що його доцільніше представляти починаючи з оцінки рівня розвиненості та якості діяльності усіх чинних державних і недержавних інституцій, які в ньому є, і закінчувати рівнем загальної активності населення на фоні громадянської культури, освітянської діяльності, рівня життєдіяльності й всебічної забезпеченості країни.

Як правило, таке суспільство може характеризуватися:

- сформованою протягом віків сталою системою всебічних загальнолюдських, моральних і матеріальних цінностей;
- існуванням розвиненої мережі різноманітних взаємовідносин як між окремими громадянами, так і між певними соціальними групами людей, підсистемами чи системами різної сфери діяльності та впливу;
- наявністю суспільних інституцій, що представляють і захищають усі інтереси громадян та існуючих соціальних груп.

На підставі вищенаведеного можна виділити окремі загальні умови успішної діяльності громадського контролю: наявність зрілого громадянського суспільства; відсутність порушень вимог законодавства з боку посадових осіб; чітке визначення, делегування і розмежування повноважень; добровільна основа виконання повноважень; відсутність посадового підпорядкування підконтрольним суб'єктам; відсутність владності у прийнятті рішень; правомірність застосування заходів реагування.

Особливого змісту громадський контроль набуває в діяльності Національної поліції. Його специфіка полягає у фінансово-економічній незалежній діяльності щодо збору інформації, її аналізу й оприлюднення представниками громадськості нетаємних даних про виконання функціональних обов'язків окремими працівниками, керівниками, територіальними підрозділами стосовно поліпшення й удосконалення правозахисної практики, недопущення проявів різних негараздів у службовій діяльності. Діяльність самого громадського контролю теж повинна базуватися на загальновідомих принципах законності, верховенства права, прозорості, соціальної справедливості, доцільності, відповідності та відповідальності, толерантності, взаєморозуміння й обопільної взаємодопомоги.

Як свідчить досвід діяльності поліції зарубіжних країн з організації контролю за забезпеченням прав і свобод людини, найбільш ефективним видом контролю є громадський, оскільки він є одним із основних засобів забезпечення режиму законності й обов'язковим елементом взаємодії МВС та громадськості, дозволяє враховувати суспільну думку та активізує державний і внутрішньовідомчий контроль. До форм громадського контролю відносять: соціологічні та статистичні дослідження шляхом анкетування, опитування, стороннього нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій тощо; громадську експертизу актів; публікації у ЗМІ; включення представників громади до складу робочих груп, які утворюються владою; діяльність органів самоорганізації населення, громадських організацій; перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звітності, результатів діяльності з наступним вжиттям певних заходів щодо приведення цієї діяльності у відповідність із встановленими нормами; звернення громадян.

Особливості форм громадського контролю демонструють їхню безпосередню залежність від особливостей національних традицій та культури населення певної країни.

Підсумувавши вищевикладене, вважаємо, що:

1) поступово-поетапне вивчення й дослідження науковцями різних років і спеціалізацій станів "громадянського суспільства" призвели до того, що єдиного й досконалого визначення терміну "громадянське суспільство" не існує взагалі тому, що громадянське суспільство має варіативний характер і не є певною та сталою величиною матеріального характеру;

2) проводячи конкретні реформи у межах правоохоронних відомств чи у межах стратегії державної політики, з метою позитивної орієнтації усього персоналу новостворених силових структур держави на суворе й беззаперечне дотримання єдино вірного й правильного закону "Закон – один для всіх!", лише захищаючи його і контролюючи виконання ми зможемо давати оцінку й говорити про якість реформ та відновлення повної довіри нашого громадянського суспільства, започаткованих Національною поліцією України;

3) громадський контроль за діяльністю Національної поліції України як перевірка, спостереження та нагляд за додержанням цим органом та його посадовими особами чинного законодавства, дотриманням прав, свобод фізичних та юридичних осіб під час застосування заходів адміністративного примусу,

прийняття управлінських рішень, які стосуються забезпечення прав і свобод цих осіб, та здійснюється недержавними суб'єктами, а їх рішення здебільшого мають рекомендаційний та профілактичний характер;

4) адміністративно-правове забезпечення громадського контролю повинно бути орієнтоване на створення реальної системи впливу, за допомогою якої буде усунуто низку негативних тенденцій у діяльності Національної поліції України шляхом громадського обговорення й дискусії, проведення “круглих столів” та спільних службових нарад, дотримання зворотного зв'язку “громадськість-поліція”, унеможливлення проявів корупційних ризиків та недопущення порушень прав і свобод громадян.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бандурка О.М.* Основи управління в органах внутрішніх справ України : навч. посіб. / О.М. Бандурка – Харків : “Основа”, 1996. – 398 с.
2. *Барко В.І.* Професійний відбір кадрів для органів внутрішніх справ (психологічний аспект): [монографія] / В.І. Барко. – К. : Ніка-центр, 2002. – 296 с.
3. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
4. *Копейчиков В.В.* Загальна теорія держави і права : підр. / В.В. Копейчиков. – К. : Юрінком, 1997. – 317 с.
5. *Котляр Ю.В.* Психологічні особливості професійного становлення працівників органів внутрішніх справ : монографія / Ю.В. Котляр, О.Р. Малхазов. – К. : ДНДІ Х: Мачулин, 2014. – 176 с.
6. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної ради України. – 2013. – № 1.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74.
8. Про Національну поліцію. Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права : підруч. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум. – 2001. – 656 с.
10. *Шакун В.І.* Суспільство і злочинність / В.І. Шакун. – К., 2003. – 784 с.
11. *Плугатар Т.А.* Відомчий контроль за забезпеченням прав та свобод громадян в адміністративній діяльності міліції України : монографія / Т. А. Плугатар [за заг. ред. д.ю.н., проф. Т. О. Проценка]. – К. : “МП Леся”, 2011. – 220 с.
12. *Денисюк С.Ф.* Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : монографія / Денисюк С. Ф. – Х. : ТД “Золота миля”, 2010. – 367 с.

Отримано 13.04.2016