

Principles of policing enshrined in the law of Ukraine "About National Police". In this article shows the classification on the general legal principles (such that apply on the activities of the executive power) and the special legal principles (belongs only to the institution of the police).

For general legal principles can include the rule of law, the principle of respect for the rights and freedoms, principles of the legality, the principle of openness and transparency.

For special legal principles can include the principle of political neutrality, the principle of cooperation with the population on the basis of partnership and the principle of going.

These principles are the foundation of policing.

Keywords: *National Police, principles of policing, classification, general legal principle, special legal principles.*

Надійшла до редакції 21.12.2015

Поклад О. В.

аспірант

(Запорізький національний університет)

УДК 342.951

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІЦІЇ: СУЧАСНІ РЕАЛІЇ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Здійснено аналіз сучасного правового забезпечення підстав, форм та порядку реалізації громадського контролю за діяльністю поліції в Україні, виокремлено вади його нормативно-правового регулювання та запропоновано окремі шляхи його удосконалення.

Ключові слова: *поліція, громадський контроль, форми громадського контролю, правове забезпечення, міжнародні стандарти, шляхи удосконалення.*

Постановка проблеми. В Україні забезпечення прав і свобод людини і громадянина є одним із основних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Прагнення української держави стати повноправним членом світового співтовариства спрямоване на зміщення векторів діяльності правоохоронних органів у цілому і поліції зокрема з метою першочергового забезпечення ними національних конституційних норм та світових стандартів дотримання прав і свобод людини.

Основною метою діяльності національної поліції України, визначеною Законом України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року (далі – Закон), є служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1]. Основоположними засадами (принципами) діяльності поліції з-поміж інших визначено відкритість та прозорість, а також взаємодію з населенням на засадах партнерства, що, у свою чергу, закладає основи для повернення довіри до цього правоохоронного органу та його законної діяльності, направленої в першу чергу на обслуговування громадян у правоохоронній сфері.

Виходячи з нової «обслуговуючої» функції поліції, основним замовником поліцейських послуг є народ України, її громадяни, які за рахунок сплати податків утримують поліцію, а тому повинні мати законодавчо визначенні гарантії контролю за її діяльністю. Сучасне новітнє законодавство України, яке регулює систему прав громадян у цілому, дотримання і захист їх поліцією, надає певні можливості для громадського контролю за діяльністю поліції, але форми такого виду громадського контролю, технології та методи його здійснення потребують свого впровадження та вдосконалення.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Слід зауважити, що проблематика громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації в цілому та правоохоронних органів, у тому числі міліції, не є новою, в різні часи її досліджували такі вчені: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Барабаш, Д. Бахрах, Ю. Битяк, С. Братель, М. Вітрук, В. Гаращук, І. Голосніченко, С. Гончарук, В. Горшеньов, Є. Додін, С. Денисюк, І. Залюбовська, І. Ільїнський, Р. Калюжний, С. Ківалов, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Музичук, В. Опришко, А. Селіванов, М. Селівон, В. Семчик, В. Сіренко, М. Снітчук, Ю. Шемшученко, В. Шестак, Є. Шоріна та ін.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу новітнього законодавства, яке регулює підстави та порядок здійснення громадського контролю за діяльністю поліції, визначити науково обгрунтовані пропозиції щодо його удосконалення, а також визначити оптимальні шляхи його застосування у практичній взаємній діяльності поліції та громадськості.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до нині діючого законодавства, а зокрема Розділу VIII «Громадський контроль за діяльністю поліції» Закону України «Про Національну поліцію», нормативно визначено такі форми громадського контролю за діяльністю поліції: отримання та оприлюднення звіту про поліцейську діяльність; контроль за діяльністю керівника поліції та прийняття резолюції недовіри йому; шляхом взаємодії між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування; шляхом залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських.

Міжнародні стандарти взаємодії підрозділів поліції з громадськістю визначено в Резолюції № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію», 8 травня 1979 року, Страсбург [2], Рекомендаціях (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», ухвалених Комітетом міністрів 19 вересня 2001 на 765-му засіданні заступників міністрів [3], та Резолюції 34/169 Генеральної Асамблеї ООН Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 р. [4]. Декларацію про поліцію в багатьох країнах покладено в основу професійних стандартів поліцейських, і хоча вона не має юридичної чинності, її основні положення були закріплені в Європейському кодексі поліцейської етики, прийнятому як додатковий регулятивний документ Ради Європи.

Вказані документи рекомендують державам організувати свою поліцію відповідно до професійних стандартів взаємодії підрозділів поліції з гро-

мадськістю та передбачають, що: діяльність поліції відбувається в тісному контакті з громадськістю і ефективність поліції залежить від публічної підтримки; поліцейські організації, окрім забезпечення правопорядку, виконують соціальні, а також сервісні функції в суспільстві; довіра населення до поліції тісно пов'язана з їх ставленням до громадськості, зокрема, їх повагою до людської гідності та основоположних прав і свобод особи; поліція повинна бути організована у такий спосіб, що сприяє хорошим зв'язкам поліції з громадськістю і, за необхідності, ефективній співпраці з іншими органами, місцевими громадами, неурядовими організаціями та іншими представниками громадськості; поліція повинна бути організована таким чином, щоб заслуговувати на публічну повагу як професійні поборники права і постачальники послуг для громадськості; поліцейські організації повинні бути готові надати об'єктивну інформацію про свою діяльність громадськості без розкриття конфіденційної інформації.

Дані рекомендації тим чи іншим чином знайшли своє нормативне вираження в статті 86 Закону. Так, з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. Щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями. Відповідно керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи з виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють.

Реалізація цієї норми може викликати ряд проблем. Зокрема незрозумілою є періодичність висвітлення на офіційному сайті територіального органу поліції статистичних та аналітичних даних про вжиті заходи з виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку, тобто як розуміти термін «регулярно» – щодня, щотижня і т.д. Якщо така інформація має розміщуватися на веб-сайті щоденно, то це складно запровадити, адже перед оприлюдненням ця інформація має бути оперативно оброблена та систематизована, та й технічні і організаційні можливості такої діяльності відсутні. Тому більш доцільним є систематизація та розміщення такої інформації на сайті територіального органу поліції міського чи обласного рівня. Крім того, уточнення в законі потребувала б норма, яка вказує, що до такої інформації не належить інформація з обмеженим доступом.

Зрозуміло, що поліція має бути максимально прозорою для громадськості і готова надавати інформацію про свою діяльність. Разом з цим поліція зобов'язана дотримуватися конфіденційності деяких відомостей. Звичайно, хоча в більшості держав такі ситуації цілком достатньо регламентовані, у поліції завжди буде певна свобода вибору для досягнення рівноваги між цими двома

категоріями інтересів. Крім того, контакти між поліцією і ЗМІ можуть виявитися складними, і поліція не завжди може бути до них достатньо готовою. Тому в зазначених документах міститься рекомендація виробити відповідні директиви для регулювання відносин поліції зі ЗМІ, які, на жаль, у новому Законі повною мірою не відображені, хоча результати діяльності поліції постійно перебувають в об'єктиві уваги ЗМІ.

Інформування громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються з попередження правопорушень, покладається на керівників територіальних органів поліції. З цією метою керівники територіальних органів поліції періодично, за задалегідь оприлюдненим розкладом, мають проводити особисті зустрічі, прес-конференції, а також використовувати мережі Інтернет для оперативного поширення інформації про діяльність органів поліції, забезпечувати інформаційне наповнення веб-сайтів територіальних органів поліції; надавати допомогу інформаційним агентствам, телерадіокомпаніям, друкованим засобам масової інформації, інтернет-виданням, творчим організаціям, підприємствам та установам в інформуванні населення про діяльність органів поліції; забезпечувати підготовку тематичних матеріалів та програм для ЗМІ з актуальних питань підтримання публічного порядку, боротьби зі злочинністю, профілактики правопорушень, сприяти журналістам у цій роботі; організувати проведення опитувань населення з метою вивчення громадської думки про діяльність органів поліції тощо.

У свою чергу, засоби масової інформації у встановленому порядку можуть запитувати та безоплатно отримувати від органів поліції відкриту інформацію, документи і матеріали з питань, віднесених до їхньої компетенції, а керівники територіальних органів поліції зобов'язані безперешкодно надавати таку інформацію; поширювати отриману інформацію через пресу, радіо, телебачення, засоби глобальної інформаційної мережі Інтернет та в інший спосіб, дотримуючись вимог законодавства щодо збереження державної таємниці; публікувати офіційні відповіді керівників територіальних органів поліції на матеріали, що були оприлюднені раніше.

Новаторством у Законі є норма статті 87, якою визначено порядок прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції. Слід зауважити, що багато норм діючого закону виписані на перспективу, не узгоджуються з нині діючим законодавством та потребують негайного внесення змін в інші законодавчі акти, які в першу чергу регулюють права та свободи громадян та визначають ступінь втручання в них поліції (або обмеження їх поліцією). Зокрема і ця норма виписана з урахуванням майбутньої адміністративно-територіальної реформи, внаслідок якої органи місцевого самоврядування будуть наділені більшими повноваженнями в тій чи іншій сфері життєдіяльності громади, в тому числі контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю місцевих органів Національної поліції. З урахуванням таких перспектив, у статті 87 Закону визначено, що органи місцевого самоврядування усіх рівнів, крім селищної і сільської ради, мають право за результатами оцінки діяльності місцевого органу поліції своїм рішенням прийняти резолюцію

недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади. Це рішення має бути прийняте на засіданні відповідної ради шляхом підтримання його 2/3 голосів від загальної кількості депутатського корпусу.

Слід зазначити, що «резолуція» – це рішення, постанова, прийняті, ухвалені з'їздом, зборами і т. ін. внаслідок обговорення будь-яких питань [5]. Згідно з основними правилами юридичної техніки, резолюція складається із вступної (констатуючої) та директивної (резолютивної) частин. Перша з них містить загальну характеристику діяльності відповідної особи (позитивні аспекти та недоліки), а друга – узагальнюючі висновки, оцінку роботи, конкретні заходи, що спрямовані на реалізацію поставлених завдань та усунення виявлених недоліків і встановлює відповідальних осіб. Таким чином, у рішенні про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції мають бути зазначені мотиви для його прийняття з посиланням на обставини, що їх обґрунтовують.

Таке рішення направляється до керівника органу поліції, до повноважень якого належить право призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, який, у свою чергу, зобов'язаний невідкладно своїм наказом звільнити з посади такого керівника або відсторонити його від виконання службових обов'язків та призначити і провести протягом десяти днів службову перевірку для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою такого рішення; поінформувати про це відповідну місцеву раду протягом доби. В результаті службової перевірки вищестоящий керівник у триденний строк з моменту отримання матеріалів службової перевірки приймає одне з таких рішень: 1) про подальше перебування такого керівника на займаній посаді; 2) про залишення керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, на займаній посаді. Тут слід відзначити некоректність застосування юридичної термінології. Так, прийняття вищестоящим керівником «рішення про подальше перебування такого керівника на займаній посаді» не означає рішення про звільнення з посади, а лише дає право застосування до нього заходів дисциплінарної відповідальності у випадках, передбачених законодавством, наприклад Дисциплінарним статутом Національної поліції, який, очевидно, має бути прийнятий. Тому в даній нормі необхідно визначити виключно два види рішення, які має право прийняти вищестоящий керівник за наявності вищевизначених обставин: 1) про звільнення такого керівника із займаної посади; 2) про залишення такого керівника на займаній посаді.

Про прийняте рішення інформується місцева рада, яка направила резолюцію. 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 інформацію з обмеженим доступом, надаються на підставах та в порядку, визначених законом.

Нормою п. 11 цієї самої статті визначено досить широкі можливості міс-

цевої ради подолання так званого «вето» вищестоящого керівника, який прийняв рішення про залишення керівника територіального органу на посаді. Для цього місцева рада, яка прийняла резолюцію недовіри, протягом одного місяця з дня отримання рішення про залишення на посаді керівника органу (підрозділу) поліції та копій матеріалів проведеної перевірки має право повторно $\frac{3}{4}$ від складу ради прийняти рішення про оголошення резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу), яке є остаточним та підлягає обов'язковому виконанню у триденний строк з дня прийняття. У випадку, якщо вищестоящий керівник протягом чотирнадцяти днів з дня отримання відповідного рішення 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.

У той же час законодавством встановлено обмеження щодо застосування резолюції недовіри керівнику органу поліції, так воно може бути прийнято не раніше ніж через один рік після його призначення на посаду.

Існують реальні перестороги того, що реалізація цієї норми на практиці буде викликати складнощі. Так, з одного боку, обмежено прийняття резолюції щодо недовіри керівнику, який пропрацював на займаній посаді менше року, в той же час його діяльність викликає обурення у громади, супроводжується системним порушенням законодавства, прав і свобод громадян, і може тривати до чергової щорічної ротації керівних кадрів, що було звичайною практикою для попередньої системи діяльності міліції на місцях. З іншого – по суті, будь-який депутат місцевої ради може ініціювати питання прийняття резолюції недовіри керівнику поліції, не отримавши на це згоди громади, а маючи свої корисливі інтереси, пов'язані, наприклад, з проведенням ним та його сім'єю незаконного бізнесу, якому протидіє керівник поліції, що знову ж таки було і, на жаль, залишається дійсною ситуацією на місцевому рівні. Все це матиме наслідок виникнення постійних правових конфліктів між органами місцевого самоврядування та місцевою поліцією, що в кінцевому результаті може призвести до лобювання окремими депутатами місцевої ради або депутатськими групами, що представляють політичні партії, призначення тієї чи іншої особи керівником місцевого органу поліції, або наявність затягнутих у часі проваджень по адміністративних справах щодо так званих «службових спорів» в адміністративних судах.

Ще одним аспектом громадського контролю за діяльністю поліції є взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. Правове регулювання такої взаємодії визначено у статті 88 Закону, що виходячи з назви розділу VIII віднесено до форми громадського контролю, однак, на нашу думку, це два різних правових явища. У зв'язку з цим більш доцільною вбачається така назва розділу VIII Закону «Взаємодія територіальних органів поліції та органів місцевого самоврядування та громадський контроль за діяльністю поліції».

Окремим аспектом взаємодії громадськості та поліції, який набув свого законодавчого втілення у статті 89 Закону, є підготовка та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Взаємодія поліції та інститутів громадськості – це врегульовані переважно нормами адміністративного права суспільні відносини рівноправних суб'єктів на засадах партнерства, які складаються у процесі їх погодженої спільної діяльності з виявлення, запобігання та припинення правопорушень, реалізації планів, програм та проектів правоохоронної спрямованості з ефективним використанням засобів, ресурсів та можливостей кожного із суб'єктів [6, с. 22]. До факторів, що впливають на формування партнерських відносин поліції та громадськості, належать: спільність цілей, інтересів та дій; усвідомлення можливості реалізації цілей, планів та програм тільки через спільну діяльність; довіра суб'єктів партнерства один до одного, яка є результатом сформованого позитивного іміджу кожного суб'єкта; взаєморозуміння [7].

Виходячи з положень законів України та міжнародно-правових актів, до основних спільних заходів поліції та громадськості щодо задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань можна віднести: спільне планування та проведення сумісних дій із запобігання та виявлення правопорушень; обмін інформацією та досвідом із запобігання та припинення адміністративних правопорушень та злочинів; проведення спільних семінарів, навчань, зборів, консультацій і нарад правоохоронної спрямованості з питань покращення організації протидії злочинності. До спільних проектів поліції і громадськості можна віднести такі: проведення спільних наукових досліджень; спільна розробка інструкцій, програм, проектів законів тощо; проведення сумісної експертизи нормативно-правових актів; участь поліцейських у роботі громадських приймалень та центрів правової допомоги населенню; організація і проведення спільних телефонних «гарячих ліній», виступів та публікацій у ЗМІ. До спільних програм поліції і громадськості можна віднести: співробітництво поліції з міжнародними та зарубіжними неурядовими громадськими організаціями з питань виконання поліцейських завдань та функцій; участь у програмах правового виховання та освіти населення, молоді, учнів загальноосвітніх шкіл, а також студентів, курсантів і слухачів вищих навчальних закладів; заснування та забезпечення діяльності сумісних друкованих ЗМІ (газет, журналів тощо) та інтернет-видань з метою висвітлення питань поліцейської діяльності, результатів проведення спільних заходів, опублікування звітів керівництва, спільних проектів, наукових досліджень тощо.

Висновок. У підсумку слід зазначити, що це лише частина тих проблемних питань, які потребують вирішення як у законодавчому полі, так і у правозастосовчій практиці реалізації громадського контролю за діяльністю поліції, який, звісно, має бути, але він має бути повною мірою нормативно урегульованим, прозорим, цілепокладальним та таким, що не здійснюється всупереч діяльності поліції, інтересів суспільства та порушує права і свободи

громадян в особі тих же працівників поліції.

Бібліографічні посилання

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII // ВВР України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
2. Декларація про поліцію: Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 690 (1979) від 8 травня 1979 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_803.
3. Про Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи від 19 вересня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.
4. Кодекс поведення должностных лиц по поддержанию правопорядка: Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282.
5. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. – М., 2008. – 944 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D0%B7%D0%BE%>.
6. Торкайло Ю.С. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ з інституціями держави та структурами громадянського суспільства : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Торкайло Юрій Семенович. – Х., 2012.
7. Взаємодія міліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку // Журнал «Віче». – № 12. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3714>.

Поклад А.В. Общественный контроль за деятельностью полиции: современные реалии правового обеспечения. Проведен анализ современного правового обеспечения оснований, форм и порядка реализации общественного контроля за деятельностью полиции в Украине, выделены недостатки его нормативно-правового регулирования и предложены отдельные пути его совершенствования.

Ключевые слова: полиция, общественный контроль, формы общественного контроля, правовое обеспечение, международные стандарты, пути совершенствования.

Poklad O.V. Public oversight of police activities: modern realities of legal support. The article analyzes the modern legal support bases, forms and procedure implementation of public control over the activities of police in Ukraine. As a result, it was singled out such forms of public control over police, receiving and publication of the report on police activities; control the activities of the head of police and the adoption of a resolution of no confidence in him; by heads of regional cooperation between the police and representatives of local governments; by involving the public complaints against the actions or inaction of the police.

The analysis of this form of Control raised as the publication of the report on police activities proposed feasibility of organizing and placing this information at the territorial agency or municipal police regional level, in addition to classified information. Investigated vote of no confidence procedure for making heads of police singled out its shortcomings and proposed directions for improvement of the procedure.

It was found that interaction of police with public institutions - is governed mainly administrative law equal subjects of social relations based on partnership, consisting in the process of agreed joint activities to identify, prevent and suppress violations, implement plans, programs and projects of Law Enforcement focus on efficient use of facilities, resources and capabilities of each of the subjects. Factors that influence the formation of partnerships and community police include: common goals, interests and activities; awareness of the feasibility of the goals, plans and programs only through joint activities; business partnership trust each other, which is a result of the prevailing positive image of each subject; minimizing the risk of joint actions; rapport

Keywords: police, public control, forms of social control, legal support, international standards, ways of improvement.

Надійшла до редакції 03.12.2015