

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.11.17>**Василина Держська,***ад'юнкт наукової лабораторії з проблем превентивної діяльності та запобігання корупції**Навчально-наукового інституту № 3**Національної академії внутрішніх справ*

ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, СУБ'ЄКТИ, ВИДИ ТА ЗНАЧЕННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОННОСТІ

Метою статті є дослідити систему та суб'єктів демократичного цивільного контролю й визначити його місце в процесі забезпечення законності в діяльності Національної поліції України. Стаття присвячена аналізу Закону України «Про Національну безпеку України», що визначає систему демократичного цивільного контролю за правоохоронними органами. Робиться висновок, що систему зазначеного контролю становлять різні види контролю, які здійснюють різні суб'єкти: Президент України; Верховна Рада України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; суди; громадські інституції. Наголошено, що суб'єктами демократичного цивільного контролю за діяльністю органів Національної поліції України є Президент України; Верховна Рада України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; суди; громадські інституції. Визначено, що Президент України на підставі Конституції здійснює контроль безпосередньо або через Раду Національної безпеки і оборони України, яку він очолює. Для реалізації вказаного контролю Президент України може створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Прикладом використання консультативно-дорадчого органу Президентом України, що допомагає йому здійснювати контроль у правоохоронній діяльності й контролювати процес реформування органів Національної поліції України, є діяльність Національної ради реформ. Робиться висновок, що демократичний цивільний контроль – це спосіб забезпечення дисципліни й законності, який передбачає відкритість і прозорість органів Національної поліції України та є дієвим способом у їх наближенні до європейських стандартів. На думку автора, найбільш дієвим є контроль з боку органів місцевого самоврядування та громадських інституцій, адже ці суб'єкти найбільше співпрацюють із органами Національної поліції та мають відповідні законні важелі для впливу на їхню діяльність. Основними формами реалізації контролю місцевими органами влади й громадськими інституціями за дотриманням законності при здійсненні своїх повноважень працівниками поліції можна назвати такі: створення спеціальних комісій при радах різного рівня, офіційне звітування керівників органів поліції щодо дотримання стану законності; співпраця різних структур та органів у процесі забезпечення режиму законності й правопорядку.

Ключові слова: демократичний цивільний контроль, законність, Національна поліція України, повноваження.

Постановка проблеми. Під час проведення реформи системи МВС та органів Національної поліції України стали приділяти увагу контролю й інституту оскарження неправомірних дій працівників поліції як основним адміністративно-правовим засобам забезпечення законності в діяльності органів Національної поліції. У Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року зазначається, що створення безпечного середовища розвитку вільного суспільства, забезпечення високої ефективності діяльності органів

системи МВС, зміцнення суспільної довіри до неї з урахуванням визначальної ролі громадянина в розбудові України як безпечної європейської держави повинні використовувати демократичні та євроінтеграційні підходи, одним із яких є демократичний цивільний контроль. Зазначений контроль передбачає становлення МВС як суб'єкта системи демократичного цивільного контролю над органами системи МВС; удосконалення форм і способів демократичного цивільного контролю над органами системи МВС; відкритість і прозорість процесів під-

готовки й прийняття рішень в органах системи МВС [1].

Отже, демократичний цивільний контроль – це спосіб забезпечення дисципліни й законності, який передбачає відкритість і прозорість органів Національної поліції України та є дієвим способом у їх наближенні до європейських стандартів.

Метою статті є дослідити систему й суб'єктів демократичного цивільного контролю та визначити його місце в процесі забезпечення законності в діяльності Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Систему та суб'єктів демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами держави визначає Закон України «Про національну безпеку» [2]. Так, у систему входять різні види контролю, а саме контроль що здійснюється Президентом України; Верховною Радою України; Радою національної безпеки і оборони України; Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; судового контролю; громадського контролю.

Отже, суб'єктами демократичного цивільного контролю за діяльністю органів Національної поліції України є Президент України; Верховна Рада України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; суди; громадські інституції.

Коротко розберемо кожен вид демократичного цивільного контролю.

Президент України на підставі Конституції здійснює контроль безпосередньо або через Раду Національної безпеки і оборони України, яку він очолює. Для реалізації вказаного контролю Президент України може створювати консультативні, дорадчі й інші допоміжні органи та служби. Прикладом використання консультативно-дорадчого органу Президентом України, що домотає йому здійснювати контроль у правоохоронній діяльності й контролювати процес реформування органів Національної поліції України, є діяльність Національної ради реформ.

Метою діяльності Національної ради реформ є забезпечення впровадження єдиної, узгодженої державної політики реформ в Україні, налагодження ефективного механізму взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ із залученням до співпраці із цих питань міжнародної спільноти, упровадження системного підходу до стратегічного планування, узгодження позицій

і моніторингу реалізації реформ щодо забезпечення сталого розвитку України як передумови зростання добробуту її населення, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина [3].

Що стосується діяльності Ради національної безпеки і оборони України, то вона здійснює контроль за сектором безпеки і оборони на підставі статті 107 Конституції України в порядку й у межах компетенції, визначених Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Контроль за виконанням рішень Ради національної безпеки і оборони України здійснює Секретар Ради національної безпеки і оборони України [2].

Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у рамках, визначених Конституцією та іншими законами України.

До складу Верховної Ради України входять постійно діючі комітети. Так, Комітет з питань правоохоронної діяльності опікується різними питаннями, хоча прямо в нормативно-правових актах, що забезпечують діяльність зазначеного Комітету, не вказуються проблеми забезпечення законності, однак у регулярних звітах він подає інформацію про стан забезпечення законності й правопорядку в Україні.

Крім зазначеного Комітету, при Верховній Раді України діє Офіс Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), який здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина й захист прав кожного на території України та в межах її юрисдикції на постійній основі. Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є:

1) захист прав і свобод людини та громадянина, проголошених Конституцією України, законами України й міжнародними договорами України;

2) додержання й повага до прав і свобод людини та громадянина суб'єктами, зазначених у статті 2 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»;

3) запобігання порушенням прав і свобод людини та громадянина або сприяння їх поновленню;

4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини та громадянина згідно з Конституцією України, міжнародними стандартами в цій галузі;

5) поліпшення й подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини та громадянина;

6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [4].

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини з метою дотримання законності має право безперешкодно відвідувати органи та підрозділи внутрішніх справ, бути присутнім на їхніх засіданнях; на ознайомлення з документами, у тому числі й секретними, й отримання їх копій в органах і підрозділах внутрішніх справ; відвідувати в будь-який час місця утримання затриманих, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх утримання; направляти до правоохоронних органів акти реагування Уповноваженого в разі виявлення порушень прав і свобод людини та громадянина для вжиття заходів; перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини та громадянина відповідними державними органами, у тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність [4; 5].

Кабінет Міністрів України забезпечує демократичний цивільний контроль за діяльністю Національної поліції України в межах своїх повноважень, визначених Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. Закон України «Про національну безпеку України» (ч. 1. ст. 7) визначає, що Кабінет Міністрів України, відповідно до статей 113, 116, 117 Конституції і законів України, здійснює контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сферах національної безпеки і оборони, звітує із цих питань перед Президентом України й Верховною Радою України [2].

Органи виконавчої влади забезпечують на території здійснення демократичного цивільного контролю за виконанням підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності, службовими (посадовими) особами та громадянами законів України, інших нормативно-правових актів з питань національної безпеки і оборони, інформують із цих питань громадськість у порядку, визначеному цим та іншими законами України [2].

На місцевому рівні, при радах різного рівня, створюються й діють Комісії з питань дотримання законності, правопорядку.

¹ ЗВІТ постійної комісії міської ради м. Олександрія з питань законності, депутатської діяльності, етики, правопорядку, регламенту, гласності, місцевого самоврядування та запобігання корупції про роботу комісії у 2018 році. URL: http://olextrada.gov.ua/doc/aparat/zvit_zakon_1.pdf.

Наприклад, у м. Олександрія, Кіровоградської області також діє Постійна комісія міської ради з питань законності, депутатської діяльності, етики, правопорядку, регламенту, гласності, місцевого самоврядування та запобігання корупції, яка утворена рішенням міської ради від 25 грудня 2015 року № 5 на другій сесії VII скликання. У діяльності постійна комісія керується Конституцією й законами України, Регламентом міської ради, Положенням про постійну комісію міської ради та здійснює роботу на принципах законності, захисту прав і законних інтересів громадян, соціальної справедливості, колегіальності, відкритості, а також поєднанні місцевих і державних інтересів. У звіті про роботу комісії у 2018 році визначається, що протягом звітного періоду комісія здійснювала контроль щодо забезпечення законності органами поліції при реалізації ними затверджених програм «Безпечне місто» на 2017–2020 роки та міської програми забезпечення діяльності комунального підприємства «Муніципальна поліція Олександрійської міської ради» на 2017–2020 роки¹. Заслуховувала інформацію керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю на території міста Олександрія [6].

Те, що питання дотримання законності при здійсненні Національною поліцією України найбільше опікуються органи місцевого самоврядування та громадські інституції, можна підтвердити, проаналізувавши Положення про постійно діючі комісії різних місцевих рад і те, повноваження якими ці комісії наділяються. Якщо їх групувати, то можна виділити такі:

– готує висновки та рекомендації з питань дотримання законності, боротьби зі злочинністю, запобігання корупції, сприяння депутатській діяльності, етики й регламенту;

– контролює виконання програми та рішень ради, а також заходів, передбачених іншими програмами та рішеннями ради, з питань дотримання законності, боротьби зі злочинністю, запобігання корупції, сприяння депутатській діяльності, етики й регламенту;

– з метою здійснення депутатського контролю систематично, але не рідше ніж один раз на рік вивчає та подає за результатами звіт, який включає висновки й рекомендації щодо покращення функціонування з підзвітних і підконтрольних раді органів, підприємств, установ та організацій з питань дотримання законності, боротьби зі злочинністю, запобігання корупції, сприяння депутатській діяльності, етики й регламенту;

– з питань дотримання законності, боротьби зі злочинністю, запобігання корупції

ції, сприяння депутатській діяльності, перевіряє роботу підприємств, установ та організацій розташованих на території ради, подає за результатами перевірки пропозиції на розгляд керівників підприємств, установ та організацій, а в необхідних випадках уносить свої пропозиції на розгляд ради;

- попередньо заслуховує інформацію прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю;

- залучає представників правоохоронних органів до спільних напрацювань в охороні громадського порядку, захисті прав громадян;

- ініціює, проводить або долучається до перевірок забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян в установах та організаціях усіх форм власності;

- вивчає діяльність правоохоронних органів на території громади, їх посадових осіб і може вносити пропозиції на розгляд ради щодо їхньої діяльності;

- розглядає звернення та скарги громадян міста з питань законності, правопорядку й запобігання корупції [6; 7].

Отже, основними формами реалізації контролю місцевими органами влади за дотриманням законності при здійсненні своїх повноважень працівниками поліції можна назвати такі: створення спеціальних комісій при радах різного рівня, офіційне звітування керівників органів поліції щодо дотримання стану законності; співпраця різних структур та органів у процесі забезпечення режиму законності й правопорядку.

Важливим етапом розвитку адміністративного права України, який суттєво вплинув на прояви судового контролю, стало прийняття у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України. Завдяки нормам зазначеного документа в нашій країні стали вирішуваними справи «людина проти держави», коли окремо взятий громадянин може реально відстоювати свої права, свободи та законні інтереси у відносинах із органами держави. Розвиток адміністративної юстиції (яку можна вважати одним із проявів судового контролю), безумовно, сприятиме вдосконаленню державотворення і правотворення в Україні [5].

Громадський контроль в адміністративній діяльності Національної поліції України – це діяльність політичних партій, громадських і профспілкових організацій, засобів масової інформації, а також окремих громадян і їхніх об'єднань, спрямована на виявлення й усунення недоліків в адміністративній діяльності Національної поліції

(без права безпосереднього втручання до неї) [5].

У Законі України «Про Національну поліцію» громадському контролю присвячений розділ VII, який має аналогічну назву «Громадський контроль» [9]. Відповідно до норм закону, керівники поліції та керівники територіальних органів повинні звітувати перед громадськістю про діяльність підпорядкованим ним підрозділів. У звіті обов'язково аналізується поточний стан дотримання законності та правопорядку. Крім того, для вирішення питань щодо порушення працівниками поліції режиму законності залучають громадськість, представники якої беруть участь у розгляді скарг на дії чи бездіяльність працівників поліції. Зазначеним Законом уведений інститут недовіри, який може бути застосований до керівників органів поліції за результатами їхньої діяльності, що також може слугувати підставою для звільнення із займаної посади.

Висновки

Отже, проведений нами аналіз суб'єктів і видів демократичного цивільного контролю за діяльністю органів Національної поліції України дає змогу констатувати таке:

- демократичний цивільний контроль – це спосіб забезпечення дисципліни й законності, який передбачає відкритість і прозорість органів Національної поліції України та є дієвим способом у їх наближенні до європейських стандартів;

- у систему демократичного цивільного контролю входять різні види контролю, а саме контроль, що здійснюється Президентом України; Верховною Радою України; Радою національної безпеки і оборони України; Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; судового контролю; громадського контролю;

- суб'єктами демократичного цивільного контролю за діяльністю органів Національної поліції України є Президент України; Верховна Рада України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; суди; громадські інституції;

- на думку автора, найбільш дієвим є контроль з боку органів місцевого самоврядування та громадських інституцій, адже ці суб'єкти найбільше співпрацюють із органами Національної поліції та мають відповідні законні важелі для впливу на їхню діяльність.

Список використаних джерел:

1. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#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. Положення про Національну раду реформ : Указ Президента України від 13 серпня 2014 р. № 644/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/644/2014#Text>
4. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навчальний посібник / за загальною редакцією професора В.М. Бесчастного. Кривий Пир, 2017. URL: <http://repo.dli.donetsk.ua/bitstream/123456789/195/1/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B0%20%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C%20%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%96%D0>

%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%86%D1%96%D1%97.pdf.

6. Звіт постійної комісії міської ради м. Олександрія з питань законності, депутатської діяльності, етики, правопорядку, регламенту, гласності, місцевого самоврядування та запобігання корупції про роботу комісії у 2018 році. URL: http://olexrada.gov.ua/doc/aparat/zvit_zakon_1.pdf.

7. Постійна комісія міської ради з питань депутатської діяльності, регламенту, законності, правопорядку та запобігання корупції, 2020. URL: <https://zp.gov.ua/uk/organizations/item/39/postijna-komisiya-miskoi-radi-z-pitan-deputatskoi-diyalnosti-reglamentu-zakonnosti-pravoporyadku-ta-zapobigannya-korupcii->

8. Дотримання законності, правопорядку та запобігання корупції, 2020. URL: https://kyivcity.gov.ua/kyiv_ta_miska_vlada/kmr/postiini_komisii/postiina_komisii_kyivskoi_miskoi_rady_z_pytan_dotrymattia_zakonnosti_pravoporiadku_ta_zapobihannia_koruptsii_260352/.

9. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?find=1&text=%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4+%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80#Text>.

Vasylyna Derzska. Civil control over the activities of the National Police of Ukraine: a concept, subjects, types and significance for law enforcement

The purpose of the article is to study the system and subjects of democratic civilian control and determine its place in the process of ensuring legality in the activities of the National Police of Ukraine. The article is devoted to the analysis of the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine", which defines the system of democratic civil control over law enforcement agencies. It is concluded that the system of this control consists of different types of control exercised by different entities: the President of Ukraine; Verkhovna Rada of Ukraine; National Security and Defense Council of Ukraine; Cabinet of Ministers of Ukraine; executive bodies; local governments; judge; public institutions. It is emphasized that the subjects of democratic civilian control over the activities of the National Police of Ukraine are: the President of Ukraine; Verkhovna Rada of Ukraine; National Security and Defense Council of Ukraine; Cabinet of Ministers of Ukraine; executive bodies; local governments; judge; public institutions. It is determined that the President of Ukraine, on the basis of the Constitution, exercises control directly or through the National Security and Defense Council of Ukraine, which he heads. To implement this control, the President of Ukraine may establish advisory, consultative and other subsidiary bodies and services. An example of the use of an advisory body by the President of Ukraine, which will help him to control law enforcement activities and control the process of reforming the National Police of Ukraine, is the activity of the National Reform Council. Concludes that democratic civilian control is a way to ensure discipline and legality, which provides for openness and transparency of the National Police of Ukraine and is an effective way to bring them closer to European standards. According to the author, the control by local self-government bodies and public institutions is the most effective, as these entities cooperate most closely with the National Police and have the appropriate legal leverage to influence their activities. Where the main forms of control by local authorities and public institutions over the rule of law in the exercise of their powers by police officers are the following: creation of special commissions at councils of various levels, official reporting of police chiefs on compliance with the law; cooperation of various structures and bodies in the process of ensuring the rule of law and order.

Key words: democratic civil control, legality, National Police of Ukraine, powers.

