

КОНТРОЛЬ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ГРОМАДСЬКИХ СУБ'ЄКТІВ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

ВАСИЛЕНКО Віктор Михайлович - кандидат юридичних наук, доцент, заступник декана факультету № 5 Харківського національного університету внутрішніх справ

<https://orcid.org/0000-0002-9313-861X>
УДК 342.98(477)
DOI 10.32782/NP.2020.4.31

Визначено правовий статус спеціалізованих громадських суб'єктів на території України. Охарактеризовано правовий статус спеціалізованих суб'єктів, які реалізують громадський контроль за роботою Національної поліції. Проаналізовано контрольні функції та повноваження. Визначено ключові форми та методи здійснення спеціалізованими громадськими суб'єктами контролю за діяльністю поліції. Наголошується, що контроль спеціалізованих громадських суб'єктів за діяльністю національної поліції можна вважати найбільш широким за формами та методами реалізації видом громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Його практично-організаційні основи концентруються на рівні роботи комітетів Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування.

Відмічено, що контроль за діяльністю з боку ВРУ має стратегічно орієнтований характер. Він здійснюється з метою виявлення порушень прав і свобод людини в роботі поліції, а також інших порушень законності; притягнення до відповідальності винних у вчиненні таких порушень осіб; формування нових підходів до удосконалення діяльності Національної поліції.

Доведено, що контроль з боку органів місцевого самоврядування, передусім, направлено на забезпечення ефективності роботи органів поліції на користь відповідної територіальної громади. З цією метою в межах подібного контролю активно застосовується формат взаємного інформування та взаємодії, а в

окремих випадках більш реактивні дії, зокрема, резолюція недовіри керівнику поліції.

Ключові слова: спеціалізований громадський суб'єкт, громадський контроль, Національна поліція, контроль діяльності Національної поліції.

Постановка проблеми

Окремим видом громадського контролю за діяльністю Національної поліції є контроль спеціалізованих громадських суб'єктів. Дані суб'єкти не є громадськими об'єднаннями, але при цьому утворюють складну соціальну формацію. Необхідно вказати, що поняття «спеціалізований громадський суб'єкт» досить рідко зустрічається у правовій теорії. Більш того, зазначене поняття не використовується у положеннях Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 №580-VIII, однак, саме контролю за участю цих суб'єктів присвячено більшість положень Розділу VIII вказаного нормативно-правового акту. Так, відповідно до статті 87 Закону України «Про Національну поліцію» така форма контролю, як резолюція недовіри керівнику органу поліції реалізується в роботі органів місцевого самоврядування, зокрема, місцевих, селищних та інших рад [1]. Враховуючи цей аспект, а також загальну відсутність на законодавчому та науковому рівні визначень спеціалізованого громадського суб'єкту, таким можна вважати особливу суспільну організацію, зокрема орган державної влади або місцевого самоврядування, який фор-

мується, обирається громадськістю. Тобто, сюди можна віднести виборні органи державної та місцевої влади, на які законом покладаються повноваження представлення населення, а також контролю за роботою інших органів влади, наприклад, поліції.

Стан дослідження проблеми

Окремі аспекти діяльності спеціалізованих громадських суб'єктів, а також механізми здійснення ними контролю за іншими суб'єктами досліджувались у працях Л.Т. Кривенко, М.В. Развадовської, А.В. Долинного, О.М. Ключова, А.М. Куліша, В.В. Кравченко, Ю.Г. Барабаша, В.П. Колісника та інших. Втім саме питання контролю спеціалізованих громадських суб'єктів за діяльністю Національної поліції залишились поза увагою вчених.

Мета і завдання дослідження

Мета дослідження полягає у встановленні специфіки контролю спеціалізованих громадських суб'єктів за діяльністю Національної поліції. Зважаючи на окреслену мету завдання дослідження полягають у: по-перше, визначенні змісту спеціалізованих громадських суб'єктів; по-друге, встановленні форм та способів здійснення ними громадського контролю за роботою поліції.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна проведеного дослідження полягає в тому, що стаття є першою роботою в рамках якої проведено комплексний аналіз такого специфічного різновиду контролю за діяльністю Національної поліції, як контроль з боку спеціалізованих громадських суб'єктів.

Виклад основного матеріалу

До спеціалізованих громадських суб'єктів які здійснюють контроль за діяльністю поліції можна віднести велику групу державних та місцевих органів. Найпершим, на наш погляд, з огляду на його широкі повноваження та деякі організаційні моменти роботи можна вважати комітети Верховної Ради України (далі – ВРУ).

Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР закріплює, що ВРУ – це єди-

ний орган законодавчої влади [2]. В доповнення до конституційних положень Л.Т. Кривенко вказує, що Верховна Рада України – це парламент держави, який у відповідний проміжок часу обирає народ. ВРУ є представницьким органом народу, реалізує в своїй роботі законодавчу владу, а також частково або цілком створює інші органами влади, визначає зовнішню та внутрішню політику держави [3, с. 32]. Більш глибоке визначення надає М.В. Развадовська, яка вказує, що ВРУ – це не тільки керує, але й самоорганізуюча система, де кожен компонент виконує свою роль і вирішує власне завдання [4, с.14]. Як відмічає Х.В. Приходько ВРУ – це живий організм. Орган діє від імені народу та забезпечує взаємодію нашої держави із міжнародною спільнотою [5].

Отже, Верховна Рада України (Парламент) є одним з вищих органів державної влади, який відповідає за формування законодавства держави. Відповідно до статті 85 прийняття законів визначається, як основне завдання роботи ВРУ. Так, виключно законами визначаються та встановлюють: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури; Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу

державних цінних паперів, їх види і типи і таке інше [2]. Окрім прийняття законів, Верховна Рада України в межах процесу свого функціонування також здійснює: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом тощо [2].

Законодавчі повноваження ВРУ опосередковано стосуються громадського контролю за діяльністю поліції, адже саме норми законодавчих актів встановлюють інструменти, порядок та межі такого контролю. В той же час, видання законів не є виключним повноваженням Верховної Ради України в галузі контролю. Зокрема, однією з функцій ВРУ є парламентський контроль. Відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 №776/97-ВР парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [6].

На Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини покладається широкий спектр юридичних можливостей, до яких зокрема входить право: безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях; на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях грома-

дян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах; вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів; перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, здійснюють виконання судових рішень, вносити в установленому порядку пропозиції щодо поліпшення діяльності таких органів у цій сфері [6].

Важливо також відмітити, що до прав Уповноваженого також відноситься можливість відвідувати місця, в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону, в тому числі ізолятори тимчасового тримання, кімнати для затриманих та доставлених чергових частин органів Національної поліції; приймальники-розподільники для дітей; спеціальні приймальники для тримання осіб, підданих адміністративному арешту; пункти органів Національної поліції, спеціалізовані автомобілі (у тому числі спеціалізовані автомобілі з конвоєм) тощо [6].

Отже, діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – це безпосереднє вираження контрольної діяльності ВРУ, направленої на утвердження та захист прав людини та громадянина у всіх сферах, особливо в діяльності органів державної влади. Такий контроль має всеосяжний, загальнодержавний характер та стосується всіх без виключення органів державної влади. Національна поліція виступає одним із ключових об'єктів парламент-

ського контролю, так як її діяльність прямо пов'язана із забезпеченням та захистом прав людини, а в деяких випадках обмеженням людських можливостей в установленому законом порядку. Тобто, робота Національної поліції завжди містить в собі ризик порушення людських прав, через що даний аспект функціонування органу має постійно контролюватись ззовні.

Окрім діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини проявом громадського контролю ВРУ, як спеціалізованого громадського суб'єкта, за діяльністю Національної поліції також, на наш погляд виражено у роботі комітетів Верховної Ради та народних депутатів.

Комітети ВРУ утворюються з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. Відповідно до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 №116/95-ВР Комітети Верховної Ради України при здійсненні повноважень взаємодіють з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, їх посадовими особами, які зобов'язані сприяти комітетам Верховної Ради України у здійсненні покладених на них повноважень, реагувати відповідно до закону на їх звернення та рекомендації [7].

На сьогоднішній день існує багато комітетів ВРУ. Їх правовий статус окрім Закону, регламентовано Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29.08.2019 №19-ІХ. Окремий комітет діє у сфері правоохоронної діяльності та виконує контрольні функції у тому числі по відношенню до Національної поліції України. Так, відповідно до положень Постанови, в складі ВРУ чинного скликання функціонує комітет з питань правоохоронної діяльності предметом роботи якого є: формування стратегії функціонування правоохоронної системи України; кримінальне законодавство; кримінальне процесуальне законо-

давство; законодавство про адміністративні правопорушення; організація та діяльність Національної поліції; оперативно-розшукова діяльність; організація та діяльність органів досудового розслідування; протидія організованим злочинності і міжнародній злочинності, протидія кіберзлочинності; протидія нелегальній (незаконній) міграції; запобігання злочинам та здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; організація охорони громадської безпеки і порядку тощо [8].

До спеціалізованих громадських суб'єктів, які реалізують контроль за діяльністю Національної поліції варто віднести органи місцевого самоврядування. Відповідно до статті 87 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 №580-VIII орган місцевого самоврядування може винести резолюцію недовіри керівнику відповідного органу або підрозділу поліції, через один рік виконання останнім своїх повноважень, що в подальшому стане підставою для звільнення такого керівника. В рішенні про винесення резолюції зазначають підстави, які мотивують його прийняття. Керівник органу поліції, до повноважень якого належить право призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, з 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 службу перевірку для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою такого рішення. Про прийняте рішення відповідна місцева рада інформується в одноденний строк. Службова перевірка для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції, проводиться в десятиденний строк. За результатами проведеної службової перевірки керівник органу поліції, до повноважень якого належить право на призначен-

ня та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, зобов'язаний протягом трьох робочих днів з дня закінчення перевірки прийняти рішення про подальше перебування такого керівника на займаній посаді [1].

До форм контролю з боку спеціалізованих громадських суб'єктів також належить підготовка та виконання спільних проєктів з громадськістю, які направлено, передусім на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності. Прикладом подібних проєктів є «Поліцейський офіцер громади», який направлено на впровадження нового формату роботи дільничних офіцерів поліції, головною метою якого є поліцейська діяльність, орієнтована на громаду. Метою роботи Поліцейських офіцерів громади є, в першу чергу, попередження правопорушень в інтересах громади. Офіцери поліції будуть більш самостійними у своїй діяльності та виконувати основні завдання поліції у партнерстві з керівництвом об'єднаної територіальної громади [1; 9].

Проєкт «Поліцейський офіцер громади» є не єдиним прикладом спільних проєктів між відомствами Національної поліції та громадськістю. Розповсюдженою є практика укладення меморандумів між територіальними органами Національної поліції та відповідними органами місцевого самоврядування з різних питань взаємодії поліції та громади. До прикладу можна навести Рішення Вінницької міської ради «Про затвердження Меморандуму про співробітництво між Вінницькою міською радою і Головним управлінням Національної поліції у Вінницькій області» від 19.03.2020 №669, Меморандум про співпрацю та партнерство між Головним управлінням Національної поліції в Луганській області та Марківською селищною радою від 03.03.2020 тощо [10; 11].

Висновки

Таким чином, проведений у статті аналіз показав, що контроль спеціалізованих

громадських суб'єктів за діяльністю національної поліції можна вважати найбільш широким за формами та методами реалізації видом громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Його практично-організаційні основи концентруються на рівні роботи комітетів Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування. Так, ВРУ формує законодавчу базу контролю, а також безпосередньо реалізує його через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також народних депутатів та свої комітети. Варто відмітити, що контроль за діяльністю з боку ВРУ має стратегічно орієнтований характер. Він здійснюється з метою виявлення порушень прав і свобод людини в роботі поліції, а також інших порушень законності; притягнення до відповідальності винних у вчиненні таких порушень осіб; формування нових підходів до удосконалення діяльності Національної поліції. Тобто, подібний контроль – це здебільшого пошук інновацій.

Контроль з боку органів місцевого самоврядування, передусім, направлено на забезпечення ефективності роботи органів поліції на користь відповідної територіальної громади. З цією метою в межах подібного контролю активно застосовується формат взаємного інформування та взаємодії, а в окремих випадках більш реактивні дії, зокрема, резолюція недовіри керівнику поліції.

Наведені моменти доказують змістовність контролю спеціалізованих громадських формувань за діяльністю Національної поліції, його високу результативність та наявність перспектив до розвитку та виникнення нових форм реалізації.

Література

1. Про Національну поліцію: закон від 02.07.2015 №580-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. ст. 379.
2. Конституція України: закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР // *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. ст. 2598.
3. Кривенко Л.Т. Теоретико-конституційні аспекти оновлення поняття «Верховна Рада України» у процесі реформування кон-

ституції / Л.Т. Кривенко // *Часопис Київського університету права*. 2004. №1. С.26 – 34.

4. Развадовська М.В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади): автореферат / М.В. Развадовська // Харків: *Національний університет внутрішніх справ*. 2005. 19 с.

5. Приходько Х.В. Представницька функція Верховної Ради – Парламенту України: автореферат / Х.В. Приходько // Київ: *Інститут законодавства Верховної Ради України*. 2004. 23 с.

6. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: закон від 23.12.1997 №776/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. 1998. №20. ст.99.

7. Про комітети Верховної Ради України: закон від 04.04.1995 №116/95-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. 1995. №19. ст.134.

8. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: постанова, перелік від 29.08.2019 №19-ІХ // *Голос України*. 2019. № 165.

9. Поліцейський офіцер громади: стаття // *Офіційний сайт Національної поліції*. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.npu.gov.ua/ya-tut.html?fbclid=IwAR2NZxUD5AHrhQQh-8sHJk8OTXwUHnYG0ZZD1n-E0-IN9YrNMdDk-nVeW3N0>.

10. Про затвердження Меморандуму про співробітництво між Вінницькою міською радою і Головнім управлінням Національної поліції у Вінницькій області: рішення від 19.03.2020 №669 // *Офіційний веб-портал Вінницької міської ради*. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.vmr.gov.ua/Docs/ExecutiveCommitteeDecisions/2020/№669%2019-03-2020.pdf>.

11. Меморандум про співпрацю та партнерство між Головнім управлінням Національної поліції в Луганській області та Марківською селищною радою: стаття від 03.03.2020 // *Офіційний веб-сайт Марківської громади*. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://markivska-gromada.gov.ua/news/1583223489/>.

Viktor Vasylenko

SPECIALIZED PUBLIC ENTITIES' CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE

The author has determined the legal status of specialized public entities on the territory of Ukraine. The legal status of specialized entities that exercise public control over the activities of the National Police has been characterized. Control functions and powers have been analyzed. The author has defined the key forms and methods of exercising control over police activities by specialized public entities.

It is emphasized that the control of specialized public entities over the activities of the National Police can be considered the broadest in terms of forms and methods of implementation of the type of public control over the activities of the National Police. Its practical and organizational foundations are concentrated at the level of work of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine and local self-government bodies.

It is noted that the control over the activities by the Verkhovna Rada is strategically oriented. It is carried out in order to identify violations of human rights and freedoms in the police, as well as other violations of the law; bringing to justice those guilty of committing such violations; formation of new approaches to improving the activities of the National Police.

It is proved that the control by local self-government bodies is, first of all, aimed at ensuring the efficiency of the work of police bodies for the benefit of the respective territorial community. To this end, within the framework of such control, the format of mutual information and interaction is actively used, and in some cases more reactive actions, in particular, the resolution of no confidence in the police chief.

Key words: specialized public entity, public control, National Police, control over the activities of the National Police.