
УДК 342.951

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

Берендєєва А. І.

Стаття присвячена прогалинам та колізіям, які існують у сучасному законодавстві, що регламентує
© А.І. Берендєєва, 2017

громадянський контроль за діяльністю поліції в Україні. Розглядаються нормативно-правові акти,

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

що регулювали питання громадського контролю за діяльністю міліції та порівнюються із сучасним законодавством про поліцію. Акцент робиться на тому, що, не дивлячись на позитивну тенденцію інституційного закріплення громадського контролю за діяльністю поліції, існує ряд прогалин та колізій в самому законі України «Про Національну поліцію». Ці неузгодженості пов'язані із неврахуванням всіх форм громадянського контролю, їх несистематизованістю, неточністю юридичних термінів та інших суперечностей. Автором пропонуються конкретні пропозиції до законодавства, які можуть сунути ці прогалини та колізії. Особлива увага приділяється такій формі громадського контролю, як прийняття резолюції недовіри керівнику територіального органу (підрозділу) поліції відповідної місцевої ради та вказують на недоліки у законодавстві з цього питання та шляхи їх можливого подолання в рамках закону України «Про Національну поліцію».

Ключові слова: поліція, громадський контроль, форми громадського контролю, резолюція недовіри, правова основа громадського контролю, законодавство про громадський контроль.

Статья посвящена пробелам и коллизиям, которые существуют в современном законодательстве, которое регламентирует гражданский контроль за деятельностью полиции в Украине. Рассматриваются нормативно-правовые акты, которые регулировали вопросы гражданского контроля за деятельностью милиции и сравниваются с современным законодательством о полиции. Акцент делается на том, что, несмотря на позитивную тенденцию институционального закрепления гражданского контроля за деятельностью полиции, существует ряд пробелов и коллизий в самом законе Украины «О Национальной полиции». Эти несогласованности связаны с неучитыванием всех форм гражданского контроля, их несистематизированностью, неточностью юридических терминов и других противоречий. Автором предлагается внести конкретные предложения в законодательство, которые смогут устранить эти пробелы и коллизии. Особенное внимание уделяется такой форме гражданского контроля, как принятие резолюции недоверия руководителю территориального органа (подразделения) полиции соответствующего местного совета и указываются недостатки в законодательстве по этому вопросу и пути возможного преодоления в рамках закона Украины «О Национальной полиции».

Ключевые слова: полиция, гражданский контроль, формы гражданского контроля, резолюция недоверия, правовая основа гражданского контроля, законодательство о гражданском контроле.

The article is devoted to the inaccuracies in a law and collisions, that exist in a modern legislation that regulates civil control after activity of police in Ukraine. Normatively-legal acts that regulated the question of civil control of activity of militia and compared to the modern legislation about a police are examined. An accent is done on that, in spite of positive tendency of the institutional fixing of civil control of activity of police, there is a row of inaccuracies and collisions in the law of Ukraine «About the National police». These collisions are related to that all forms of civil control are not taken into account with

that they not systematized and with that exact legal decisions are not. An author is offer concrete suggestions to the legislation, that can remove these inaccuracies and collisions. The special attention is spared to such form of civil control, as carrying resolution of mistrust to the leader of territorial subdivisions of police of corresponding local city administration and defects are specified in a legislation through this question and ways of the possible overcoming within in the law of Ukraine «About the National police».

Keywords: police, civil control, forms of civil control, resolution of mistrust, legislation about civil control.

Постановка проблеми. Закріплюючи в конституції України тезу про демократичність та проголошуючи український народ єдиним джерелом влади, держава взяла на себе зобов'язання забезпечити можливість широкої участі громадськості в управлінні державними справами. Одним із дієвих способів такого управління є громадський контроль. Необхідність громадського контролю не викликає сумніву, адже це один із суттєвих засобів контролю державної влади. Особливо важливим є здійснення такого контролю за діяльністю правоохоронних органів, які внаслідок своїх повноважень, наданих законодавцем для успішного виконання поставлених завдань, мають можливість використовувати свої права у власних інтересах, тобто здійснення громадського контролю спрямовано на попередження сваволі силових органів та забезпечення прозорості в їх діях. Для реальної можливості здійснення такого контролю необхідна чітка правова регламентація, тобто створення міцного законодавчого підґрунтя, який би враховував сучасні українські реалії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Ця тема не є новою, в різні часи вона привертала до себе увагу таких науковців, як В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, С.Г. Брателя, В.Л. Грохольського, С.Ф. Денисюка, Є.В. Додіна, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.Л. Копиленко, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, О.М. Музичука, В.М. Селіванова, І.О. Сквірського, С.В. Шестака та інших. В своїх дослідженнях науковці детально проаналізували саме поняття громадського контролю з точки зору різних підходів, визначили його форми та методи, висвітлити особливості громадського контролю за окремими напрямками поліцейської діяльності та розкрили ряд питань, пов'язаних з цим явищем. Але необхідно зазначити, що дослідження здійснювалися ще щодо міліції та в рамках законодавства про міліцію, яке вже на сьогоднішній день втратило свою актуальність. Звичайно, у жодному разі ми не зменшуємо важливість проведених досліджень, теоретичні розробки науковців служать міцним підґрунтям для подальших досліджень, але потрібно враховувати сучасні реалії та зміни у законодавстві.

Мета статті полягає у виявленні проблемних аспектів правового регулювання громадського контролю за діяльністю поліції і запропонуванні можливих шляхів законодавчого подолання існуючих прогалин та колізій.

Виклад основного матеріалу. Робота Національної поліції України ґрунтується на принципах, закріплених в розділі II закону України «Про Національну поліцію». Одним із таких засад діяльності поліції є принцип відкритості та прозорості, прописаний в статті 9 вищезгаданого закону [1], головне призначення якого полягає в тому, аби діяльність поліції була звільнена

від політичного впливу та корупційних ризиків. В якості підґрунтя функціонування демократичного суспільства та характеристики діяльності органів державної влади в правовій державі, дотримання цього принципу є запорукою законності та верховенства права.

Здійснюючи реформу поліції в Грузії, реформатори підійшли до реалізації цього принципу радикально: поліція стала прозорою як у переносному розумінні, так і у буквальному, оскільки поліцейські відділки у сучасній Грузії скоріше нагадують якісь футуристичні будинки своїми прозорими стінами. До речі, це був цікавий, як на наш погляд, ідеологічний підхід, який мав значний психологічний вплив на громадськість: людям показують, що поліції приховувати нема чого, і будь-яка особа може спостерігати за діяльністю поліцейських. «Хочеш знати, чим ми в поліції займаємося, - підходь і дивись, - хвалиться поліцейський Георгій Гурсідзе. - У нас більше немає закритих маленьких кабінетів, немає таємних кімнат, де катують людей. Є велике приміщення, де весь відділ сидить разом. Можна своїми очима побачити, як ми працюємо» [2]. Звичайно, навряд можна назвати поліцейське відділення місцем вільного доступу, певні обмеження такі існують, але у пересічних людей формується уявлення вже на підсвідомому рівні про прозорість поліції. Зрозуміло, що скляні стіни не гарантують захист від корупції, але цей такий психологічний прийом значно впливає на думку населення та впливає на рівень довіри до поліції.

Одним із способів дотримання принципу прозорості є здійснення громадського контролю за діяльністю поліції. Не можна сказати, що це щось зовсім нове і раніше громадський контроль був відсутній. Але, нажаль, часто такий контроль мав формальний характер і не так вже і багато важелів впливу на міліцію. Сучасне законодавство про поліцію має більш, так сказати, демократичний відтінок, а сучасна концепція **Community Policing** дає більше можливостей для реалізації громадського контролю. Безумовно, правовим підґрунтям цього стало прийняття нової законодавчої бази діяльності поліції.

До реформування поліції у 2015 році справа була дещо інакша. Так, наприклад, в не чинному вже законі України «Про міліцію» у розділі VI, який було присвячено контролю та нагляду за діяльністю міліції, вказувалося, що контроль за діяльністю міліції здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністр внутрішніх справ України і в межах своєї компетенції місцеві ради (ст. 26 закону України «Про міліцію») та прокурор (ст. 27 закону України «Про міліцію» [3]. Про громадський контроль у самому ж законі не було мови. Але це не означає, що такого контролю взагалі не було. Так, можна ще загадати закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», до речі, чинний на сьогодні, в якому йдеться про те, що система цивільного контролю над правоохоронними органами держави складається з: парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та органів прокуратури, який здійснюється у спосіб, передбачений Конституцією та законами України; громадського контролю [4]. В цьому законі, втім, як і ніде і іншому законодавчому акті, не вказано перелік правоохоронних органів, що, до речі, також становить суттєву прогалину в законодавстві, на яку неодноразово звертали увагу вітчизняні науковці,

але, якщо використовувати термінологію вказаного закону, до правоохоронних органів відносяться державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [4], то можна стверджувати, що існувала певна колізія між законом України «Про міліцію» та законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», оскільки в законі України «Про міліцію» не всі перелічені суб'єкти мали право здійснювати контроль. Також окремі аспекти громадського контролю за діяльністю міліції законодавчого рівня містилися в ряді інших законів, зокрема в законах України «Про інформацію», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про об'єднання громадян», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації» та інших, які, по суті і складали правовому основу контролю громадськості за діяльністю правоохоронних органів.

Із прийняттям нового законодавства про поліцію, ця прогалина була усунена шляхом включення в закон України «Про Національну поліцію» окремого розділу, присвяченого цьому питанню. Однак, не всі проблеми були вирішені. Так, на сьогоднішній день не має законодавчого закріплення терміну «громадський контроль». Це призводить до полеміки навіть щодо самого терміну. Більшість науковці вживають терміни «громадський контроль» та «громадянський контроль» як синоніми, інші ж надають цим двом термінам різне змістове значення [5, 10-11]. Також остаточно не вирішене питання щодо суб'єктів такого контролю і ряд інших питань. Подолати ці прогалини можна лише шляхом прийняття закону, який би врегулював всі ці аспекти. Потрібно зазначити, що останніми роками було декілька спроб прийняти закон про громадянський контроль за діяльністю органів державної влади, але жодний із законопроектів так і не набув статусу закону. Це є сумною практикою, і ми погодимося з О.В. Літвіновим, який попереджує, що недостатня активність громадських об'єднань у напрямі захисту свого права на громадський контроль та відсутність законодавчих пропозицій у цій сфері використовується чинними суб'єктами законодавчої ініціативи для ускладнення механізмів громадського контролю або до їх повного знищення [6, 12].

Тож включення до закону України «Про Національну поліцію України» статей, присвячених громадському контролю за діяльністю поліції, є неабияким кроком вперед і важливим досягненням українського суспільства. У чинному законі України «Про Національну поліцію» окремий підрозділ присвячений цьому питанню. До речі, це є яскравим прикладом переорієнтації поліції від служіння державі на служіння суспільству, де поліція контролюється в першу чергу громадою, а не державою.

В законі України «Про Національну поліцію» визначені такі форми контролю: звіт про поліцейську діяльність, прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції; взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування; спільні проекти з громадськістю, залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських [1]. Ще однією формою, яка прямо не вказана у розділі VIII закону України «Про Національну поліцію», але яка прямо прослідковується із тексту статті 51 вказаного закону, це участь громадськості у проведенні відбору на службу в органи поліції та проведенні конкурсу для

призначення на вакантну посаду. Так, в статті 51 прямо зазначається, що два представники громадськості, обрані відповідною обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, повинні входити до складу поліцейської комісії територіальних органів поліції, на яку і покладені зазначені обов'язки [1]. На наш погляд, це становить окрему форму громадського контролю, і з точки зору систематизації та з метою підвищення рівня юридичної техніки зазначеного закону, доцільно було би в розділі VIII закріпити ще й шосту форму громадського контролю, а саме участь громадськості у добірї на посаду поліцейського.

Якщо проаналізувати зазначені на законодавчому рівні форми громадського контролю, то можна зробити висновок, що деякі передбачені форми контролю повинні реалізовуватися шляхом взаємодії поліції та громадськості. Тому, можливо, є сенс закріпити в розділі «Громадський контроль поліції» ще й правові норми щодо основних форм взаємодії, та назвати розділ «Громадський контроль та взаємодія з поліцією», оскільки цей розділ і містить правові норми такого характеру. Так, наприклад, ч. 1 ст. 89 зазначеного закону прямо вказує, що поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань [1]. Тобто мова йде не стільки про контроль громади, скільки про її активну участь, тобто реалізація цього положення передбачає безумовну зацікавленість самої громади, її бажання та активна участь у такій взаємодії. І тут постає інша проблема: не завжди громада до цього готова. Ми повністю погоджуємося з Н.К. Дніпенко, який наголошує, що громадський контроль передбачає високий рівень самоорганізації суспільства, інакше кажучи, зрілість громадянського суспільства [7]. Таким чином, для ефективного громадського контролю важливим є не тільки інституційне закріплення такої можливості, але, в першу чергу, високий рівень правосвідомості громадян, наявність розвинутого громадянського суспільства. Тому важливою задачею держави повинно стати таке правове виховання населення, яке б сприяло найшвидшому підняттю рівня правової культури, зменшило би прояви правового нігілізму та створило певні умови для зміцнення громадянського суспільства в Україні. На сьогодні це першочергова мета, яка стоїть перед суспільством, адже рівень громадянської активності в Україні ще залишається низький, хоча необхідно зазначити, що останніми роками намітилася тенденція щодо більш активної зацікавленості та бажання громадян брати участь у житті держави.

Як вже зазначалося, закон України «Про Національну поліцію» створив правові передумови здійснення громадського контролю, перелічивши його форми. В рамках нашої статті ми не будемо розглядати всі форми контролю, оскільки за своєю суттю ці форми не є новими і вже були розглянуті раніше в ряді наукових досліджень. Зупинимось на статті 87 закону, яка регламентує таку форму контролю, як прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції [1]. На відміну від інших форм контролю, зазначених у законі, які мають загальний характер, процедура прийняття резолюції

недовіри прописана досить чітко. Із аналізу вказаної статті стає зрозумілим, що місцева влада має значні важелі впливу на місцевого керівника поліції і наділена правом усунення його з посади. Зрозуміло, що це суворо регламентована законом складна процедура, і рішення приймається внаслідок цього вивішено, але все-таки остаточне рішення залишається за територіальною громадою.

Прийняття цієї норми багато в чому сприяла реформа децентралізації, внаслідок якої місцеві ради отримали значно ширші повноваження, ніж вони мали. І необхідно відмітити, що ця норма не є «мертвою», вже є прецеденти використання місцевою владою свого права на усунення з посади керівника територіального органу поліції. Так, в якості прикладу наведемо рішення Енергодарської місцевої ради від 30 грудня 2015 року № 1, яка вирішила виразити недовіру начальнику Кам'янсько-Дніпровського відділу поліції Головного управління Національної поліції в Запорізькій області Петренчуку А.М. та рекомендувати керівництву Національної поліції України усунути його із займаної посади [8].

За своєю суттю, прийняття резолюції недовіри є проявом демократичності держави і служить дієвим важелем впливу на місцевого керівника поліції. Але тут існують певні неузгодженості та суперечки з чинним законодавством. Як виходить із норми статті 87 закону України «Про Національну поліцію», у разі, якщо при повторному розгляді за рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції проголосувало не менше трьох четвертей від складу відповідної місцевої ради, таке рішення вважається остаточним і підлягає обов'язковому виконанню у триденний строк з дня прийняття [1]. Тож, остаточне рішення щодо звільнення керівника місцевого органу поліції приймає безпосередньо місцева рада. Але, якщо ми прагнемо побудувати правову державу, то повинні діяти виключно в рамках закону. А в статті 77 закону України «Про Національну поліцію» міститься вичерпний перелік підстав звільнення зі служби в поліції, і там не має такої підстави, як усунення з посади в результаті прийняття резолюції недовіри. Якщо внаслідок проведення службового розслідування керівник органу поліції, до повноважень якого належить право на призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, прийде до висновку, що особа дійсно підлягає звільненню через, наприклад, службову невідповідність або існують інші підстави, передбачені в статті 77 закону України «Про національну поліцію», то такі дії повністю узгоджуються з чинним законодавством. Але якщо мова йде про те, що в результаті службової перевірки буде дійдено висновку, що особа підлягає залишенню на займаній посаді, то вже виникає певна правова колізія, адже керівник поліції, до повноважень якого належить право на призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, зобов'язаний таки звільнити керівника територіального органу з посади, по суті, безпідставно, без посилання на статтю 77 вказаного закону, а посилаючись на рішення відповідної ради, яка повторно прийняла резолюцію недовіри. Усунути цю колізію можна шляхом внесення доповнення до вказаної статті, додавши п. 12 до статті 77, який можна сформулювати наступним чином: «у разі прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції». Таким чином неузгодженість буде усунена.

Ще один момент, пов'язаний із прийняттям резолюції недовіри керівнику підрозділу поліції, полягає в тому, що рішення про прийняття резолюції може бути політизованим. Звичайно, законодавець врахував ці ризики і у законі містяться певні заходи для недопущення цього: так, по-перше, таку резолюцію можна приймати не раніше ніж через рік перебування відповідного керівника на посаді, і по-друге, таке рішення повинно бути вмотивованим та містити посилання на обставини, що їх обґрунтовують [1]. Але цього не достатньо, оскільки існує велика небезпека суб'єктивного сприйняття при викладі таких обставин доповідачем. Гарний психолог та промовець завжди може вигідним для себе способом подати матеріал, акцентуючи увагу на певних аспектах, дещо переколювати факти, не виключаючи можливості і надання завідомо невірної інформації. Не можна у даному випадку виключати і корупційні ризики. Тож ми погоджуємося із зауваженнями тих науковців, які пропонують в статтю 87 внести доповнення, згідно з якими керівник органу поліції, щодо якого розглядається рішення щодо висування резолюції недовіри, має право на виступ на засіданні відповідної ради, під час обговорення проекту резолюції недовіри [9, 134]. Тут необхідно зауважити, що подібну ремарку пропонувалося внести в закон ще на тій стадії, коли це був законопроект. Так, у коментарі Генерального директорату з прав людини та верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи до проектів законів України «Про органи внутрішніх справ» та «Про Національну поліцію» на основі аналізу, проведеного експертами Ради Європи Ральфом Рошем та Франсеском Гільєном Ласьєррою, прямо висунута рекомендація № 32, згідно якої має бути передбачено право особи, щодо якої прийнято резолюцію недовіри, бути заслуханою під час провадження [10]. Але чомусь ця рекомендація не була врахована законодавцем.

В рамках нашої статті ми зазначили лише деякі аспекти, які свідчать про існування колізій та прогалин у сучасному законодавстві, які перешкоджають повноцінно здійснювати громадський контроль за діяльністю поліції.

Висновки. Підсумовуючи викладений матеріал, можемо дійти висновків, що в результаті прийняття закону України «Про Національну поліцію» громадськість отримала реальну можливість контролювати діяльність поліції та сумісно приймати значущі для громади рішення. Одним із найвагоміших способом впливу громади на діяльність поліції є можливість місцевої ради висунути резолюцію недовіри місцевому керівнику органу (підрозділу) поліції, в результаті чого такий керівник підлягає усуненню із займаної посади. Але не дивлячись на такі позитивні зміни у законодавстві, ще залишається багато питань та неузгодженостей у правовій базі, які потрібно вирішувати. Ми привели деякі можливі шляхи вирішення існуючих неузгодженостей, які потребують подальшого дослідження і можуть стати предметом наукових пошуків.

Література:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
2. Александр Федченко. Реформы по-грузински: как победить коррупцию за один день [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://kp.ua/incidents/272636-reformy-po-hruzynsky-kak-pobedyt-korruptsyui-za-odyn-den>

3. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565-12/page3>

4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/975-15/page>

5. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Шестак Станіслав Валентинович ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. - Х., 2009. - 19 с.

6. Літвінов О.В. Інституційне забезпечення громадського контролю в Україні // Громадський контроль: теорія та практика : матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 12 вересня 2014 р. / за заг. ред. О. В. Літвінова. - Д. : МОНОЛИТ, 2014. - С. 10-18

7. Дніпроенко Н.К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf>

8. Про ситуацію 24.12.15 біля Енергодарської міської ради [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://entime.info/print:page,1,842-pro-situaciyu-241215-blyaenergodarskoyi-mskoyi-radi.html>

9. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції України: сучасний стан та перспективи розвитку / С.Ф. Денисюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. - Сер. : Юридичні науки. - 2016. - Вип. 3(1). - С. 131-134.

10. Коментар Генерального директорату з прав людини та верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи до проектів законів України «Про органи внутрішніх справ» та «Про Національну поліцію» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://rm.coe.int/168068460a>

Берендєєва А. І.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії
та історії держави і права ОДУВС
Надійшла до редакції: 23.02.2017