ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

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

ORCID ID: 0000-0002-9313-861X

УДК 342.98(477)

Сформульовано перелік суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Констатовано, що систему суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції становлять: фізичні особи наділені правосуб'єктністю (громадяни, іноземці та особи без громадянства); громадські організації без статусу юридичної особи; юридичні особи приватного права (громадські організації та спілки, інші юридичні особи приватного права, зокрема друковані ЗМІ, приватні та громадські телерадіоорганізації); консультативно-дорадчі органи (Громадська рада при МВС України).

Під системою суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції запропоновано розуміти фізичних осіб, що наділені правосуб'єктністю, що можуть діяти індивідуально та колективно (у складі громадських об'єднань без статусу юридичної особи), юридичних осіб приватного права в тому числі, друковані ЗМІ, приватних та громадських телерадіоорганізацій, а також консультативно-дорадчий орган, що створюються при МВС України (Громадська рада при МВС України) незалежно від правоохоронного напряму їх діяльності, що здійснюють різноманітні дії, котрі прямо чи опосередковано пов'язані з контрольною діяльністю та забезпечують об'єктивну перевірку роботи органів поліції.

Ключові слова: суб'єкти, контроль, громадський контроль, суб'єкти громадського контролю, Національна поліція, контроль діяльності Національної поліції.

Постановка проблеми

Значення контролю за діяльністю Національної поліції з боку громадськості достатньо важко применшити, адже в певному сенсі громадськість забезпечує прозорість роботи поліції, часто порушуючи питання, які внаслідок суб'єктивних і об'єктивних причин залишаються поза увагою ЗМІ, не оприлюднюється на офіційних веб-сайтах правоохоронних органів тощо. У той же, час громадськість залучається до складу комісій, які утворюються в органах поліції (наприклад, атестаційних комісій), для забезпечення об'єктивних умов відбору кандидатів на заняття посад в органах поліції.

Зазначене свідчить про те, що окреслення системи суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції залишається актуальною темою, зважаючи на їх однобічну систематизацію в юриспруденції, недостатньо законодавчу деталізацію, та стрімкий розвиток інституту громадського контролю.

Стан дослідження проблеми

Наукове підґрунтя статті складають напрацювання вчених, які вивчали в своїх роботах суб'єктів громадського контролю за діяльністю державних органів, зокрема: О.О. Борбунюк, О.Н. Євтушенко, А.М. Клочка, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, С.А. Косінова, А.С. Крупник, О. В. Кузьменко, О.В. Лук'янської, А.О. Пелехатого, Л.П. Рогатіна та інших.

Мета і завдання дослідження

Мета та завдання статті полягають в аналізі останніх доробок учених в частині визначення суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів державної влади, зокрема правоохоронних органів держави, і формуванні на підставі такого аналізу системи суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що в межах статті вперше акцентовано увагу на системі суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції.

Виклад основного матеріалу

Оскільки дана наукова стаття орієнтована на фундаментальне дослідження суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції, то першочергово будемо їх розглядати у розрізі більш широкого поняття – «суб'єкти права», а точніше суб'єктів адміністративного права: «юридичних чи фізичних осіб, що є носіями прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, та мають здатність надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати» [1, с. 24].

Громадський контроль – узагальнюючий термін подібних видів діяльності, котрі здійснюються у багатьох соціально важливих сферах за діяльністю різних державних органів, і навіть самої держави, а тому не дивно, що особи, котрі здійснюють таку діяльність є предметом низки досліджень, де вони визначаються неоднаково. Аналіз наукової літератури дає підстави виокремити три основні підходи щодо визначення суб'єктів громадського контролю.

Наукові погляди, які доцільно віднести до першої групи, являють собою спроби визначення поняття суб'єктів громадського контролю, або поняття громадського контролю з акцентом на суб'єктний склад здійснення даної діяльності. Наприклад, О.Н. Євтушенко описує громадський контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування як «важливу форму реалізації демократії способом залучення громадян до управління суспільством та державою» [2, с. 224]. О.О. Борбунюк під суб'єктом громадського контролю пропонує розуміти «особу або групу осіб, які мають право здійснювати такий контроль, зокрема об`єднання громадян, громадські ради/колегії (громадські об`єднання при органах публічної адміністрації), окремих громадяни» [3, с. 128].

Інші вчені (представники умовно другої групи поглядів) при характеристиці суб'єктів громадського контролю звертаються до їх класифікаційного розподілу на індивідуальних та колективних суб'єктів. Так, А.С. Крупник зазначає, що «суб'єктами громадського контролю є громадяни та громадські об'єднання – неорганізована та організована громадськість» [4, с. 3]. Серед громадських об'єднань вчений виокремлює «органи самоорганізації населення, ЗМІ, громадські, профспілкові, творчі організації та інші громадські об'єднання» [4, с. 4], а серед неорганізованої громадськості – «громадян та їх сім'ї, які не поєднані між собою у будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно – спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи» [4, с. 4].

Третя група науковців надає перелік суб'єктів громадського контролю. Зокрема Л.П. Рогатіна пропонує виокремлювати «інституційні структури громадянського суспільства та свідомих людей (фізичних осіб) з активною громадянською позицією» [5, с. 6]. О.Д. Терещук визначаючи суб'єктів громадського контролю надає перевагу виключно їх колективним видам: громадські об'єднання, окрім «професійні спілки хоч і є особливим видом громадських об'єднань, однак де-факто не здійснюють реального громадського контролю, тому немає необхідності виокремлювати профспілки як окремий суб'єкт» [6, с. 205], політичні партії (якщо вони не представлені в органах державної влади та ЗМІ. Ми не можемо визнати такий підхід об'єктивним, оскільки він не враховує основний структурний елемент – громадян.

На думку О.І. Невмержицького до таких суб'єктів необхідно відносити «громадян, громадські організації та політичні партії, профспілки та інших учасників громадянського суспільства» [7, с. 86]. Схожий підхід має місце в працях В.К. Колпакова та О. В.Кузьменко, А.О. Пелехатого та О.В. Лук'янської, які до системи громадського контролю відносять: «громадські організації, трудові колективи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, громадяни» [8, с. 531; 9, с. 56]. С.А. Косінов розширює зазначений перелік, додаючи до вже вказаних суб'єктів домові та вуличні комітети, трудові колективи, об'єднання співвласників, а також іншу громадськість [10, с.17].

Аналіз описаних вище позицій вчених щодо визначення змісту та обсягу категорії суб'єктів громадського контролю дає можливість окреслити консолідований актуальний перелік суб'єктів громадського контролю, вироблений правовою теорією: громадські організації та об'єднання (політичні партії, профспілкові, творчі організації та інші громадські об'єднання), громадські ради, домові та вуличні комітети, збори громадян за місцем проживання, об'єднання співвласників, трудові колективи), органи самоорганізації населення, ЗМІ, громадяни та їх сім'ї об'єднані спільними інтересами. При цьому основними видами таких суб'єктів є індивідуальні та колективні суб'єкти громадського контролю.

Звичайно описаний перелік суб'єктів громадського контролю не може бути абсолютним за умови його екстраполювання на контрольну діяльність органів поліції, внаслідок особливого характеру діяльності останніх щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, протидії злочинності, яка потребує систематичного та об'єктивного громадського контролю за діями працівників поліції з метою недопущення ситуацій (подій), що можуть завдати шкоду правам, свободам фізичних осіб, а також інтересам юридичних осіб та держави. В той же час, суб'єкти громадського контролю за діяльністю Національної поліції України відрізняються від загального переліку, переважно внаслідок утворення спеціалізованих контрольних суб'єктів, учасниками яких є громадяни. В такому контексті частково погоджуємось із А.М. Клочко та В.О. Собиною, які зазначають, що «громадський контроль за діяльністю Національної поліції України вперше, з прийняттям закону України «Про Національну поліцію», отримав чітке законодавче врегулювання» [11, с.196]. Одночасно, можна поставити під сумнів детальність законодавчої регламентації громадського контролю за діяльності поліції.

Системне тлумачення Розділу VIII Закону України «Про Національну поліцію» дає можливість дійти висновку про те, що законодавець під таким видом контролю розуміє глобальну діяльність громадських і негромадських інституцій, котра орієнтована не стільки на контроль, скільки на взаємодію між поліцією та громадянами. Наприклад, до громадського контролю згідно з приписами вказаного профільного закону віднесено: звітування про діяльність поліції громадськості (ст. 86), що не є прямою формою контролю, проте створює певне підґрунтя для такої діяльності; прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською та Севастопольською міськими радами, обласними, районними та міськими радами (ст. 87); взаємодія керівництва територіальних органів поліції та представників органів місцевого самоврядування (ст. 88); співпраця між органами поліції та громадськістю (ст. 89); залучення громадськості до розгляду скарг на діяння поліції (ст. 90) [12]. Відмітимо, що деякі з вказаних напрямів діяльності з цього переліку взагалі не можна віднести до громадського контролю, оскільки в ньому приймає участь не громадяни, а органи місцевого самоврядування, та й за своєю сутністю вона не є перевіркою діяльності поліції, а скоріше носить інформаційно-дорадчий характер. Щоправда поза межами Розділу VIII Закону України «Про Національну поліцію» знаходимо окремі форми здійснення громадського контролю, наприклад прийняття участі громадянами в роботі поліцей-

ських комісій, які утворюються на постійній основі «для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції» [12] (ст. 59).

Зазначене свідчить про необхідність окремого дослідження суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції, з урахуванням особливостей її функціонування. Необхідно відмітити спроби окремих вчених, спрямованих на дослідження системи суб'єктів такої контрольної діяльності та її змісту. Так, С.В. Медведенком було запропоновано власне бачення дефініції громадського контролю за діяльністю Національної поліції як «цілеспрямованої діяльності громадськості (громадян України, іноземців, громадських організацій, представників установ і підприємств) щодо виконання органами Національної поліції України повноважень, дотримання ними законності, дисципліни, захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави» [13, с. 34]. В цілому погоджуючись із наведеним, одночасно піддаємо критиці систему громадського контролю запропоновану В.В. Рибак, відповідно до якої: «суб'єктами громадського контролю поліції, судів, інших органів влади, тобто тими, хто його здійснює, можуть виступати громадяни та їх об'єднання (громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні релігійні організації, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства і установи), а також іноземці, які на законних підставах перебувають у країн» [14, с. 61]. Вважаємо, що такий перелік не має наукового підґрунтя та об'єднує суб'єктів як громадського так і інших видів контролю, зважаючи на те, що вище нами було обґрунтовано недоцільність віднесення до суб'єктів громадського контролю релігійних організацій, а окрім недержавних ЗМІ є ще і аудіовізуальні, засновниками яких можуть бути органи місцевого самоврядування, що було не враховано під час визначення такого переліку.

Погоджуємось з тим, що суб'єктами громадського контролю є Громадська рада при МВС, оскільки її прямим завданням є «сприяння залученню представників зацікавлених сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної політики у сферах, що належать до компетенції МВС України та проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу діяльності МВС» (підпункти 3, 4 п. 3 Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16.01.2020 року № 38 [15]). Разом з тим необхідно зазначити, що «до складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, засобів масової інформації, які зареєстровані в установленому порядку» [16], але такі представники приймають участь у роботі ради не як члени громадських об'єднань, а як фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства).

Одночасно, заперечуємо доцільність віднесення до таких суб'єктів громадські формування з охорони громадського порядку, з огляду на те, що а ні контрольна діяльність, а ні моніторинг і перевірка не віднесені до завдань таких формувань, закріплених у розділі II Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2000 № 1872 [17]. У такому контексті найбільш об'єктивна система суб'єктів громадського контролю запропонована О.В. Поклад, у підґрунтя якої покладено класифікацію на організовану та неорганізовану громадськість: «під неорганізованою громадськістю слід розуміти громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні і наділені соціальними правами і реалізують свої

контрольні функції шляхом звернення до поліції із заявами (запитами), скаргами та пропозиціями. До організованої громадськості віднесено: громадські організації загальної спрямованості; громадські організації правоохоронного спрямування; засоби масової інформації; Громадську раду при МВС України; громадські формування з охорони громадського порядку; профспілкові громадські організації НП України; політичні партії та їх осередки (за виключенням їх членів, які пройшли до парламенту та місцевих рад)» [18, с. 7-8]. При цьому вчений акцентує увагу на недоцільності включення до цієї системи суб'єктів, яким делеговано владні повноваження щодо здійснення контролю за діяльністю поліції, наприклад Уповноваженого Верховної Ради з прав людини чи моніторингові групи та тимчасові комісії уряду. Натомість ще раз підкреслимо, що ми не розділяємо позицію автора стосовно віднесення громадських формувань з охорони громадського порядку до суб'єктів громадського контролю.

На підставі викладеного можемо сформулювати такий перелік суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції України: фізичні особи, які мають правосуб'єктність (громадяни, іноземці та особи без громадянства), їх об'єднання, що діють без статусу юридичної особи; Громадська рада при МВС України як консультативно-дорадчий орган; юридичні особи приватного права, в тому числі громадські організації та спілки, друковані ЗМІ, а також приватні та громадські телерадіоорганізації. Разом із тим даний перелік не розкриває всю сутність системи суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів поліції, що обумовлює необхідність здійснення класифікації цих суб'єктів за наступними критеріями, залежно від:

– кількості осіб, що здійснюють громадський контроль а діяльністю поліції: а) індивідуальні (громадяни, іноземці та особи без громадянства); б) колективні (громадські об'єднання, що діють без статусу юридичної особи, Громадська рада при МВС України, громадські організації та спілки, інші юридичні особи приватного права, зокрема друковані ЗМІ, приватні та громадські телерадіоорганізації);

– наявності форми організації: а) організовані (громадські об'єднання, що діють без статусу юридичної особи, Громадська рада при МВС України, громадські організації та спілки, інші юридичні особи приватного права, зокрема друковані ЗМІ, приватні та громадські телерадіоорганізації); б) неорганізовані (громадяни, іноземці та особи без громадянства);

– правого статусу особи: а) фізичні особи (громадяни, іноземці та особи без громадянства); б) об'єднання громадян, що діють без статусу юридичної особи (громадські організації); в) юридичні особи приватного права (громадські організації та спілки, інші юридичні особи приватного права, зокрема друковані ЗМІ, приватні та громадські телерадіоорганізації); г) консультативно-дорадчі органи (Громадська рада при МВС України);

– профілю діяльності: а) правоохоронної спрямованості (громадяни, іноземці, особи без громадянства, їх об'єднання утворені без отримання статусу юридичної особи, Громадська рада при МВС України, юридичні особи приватного права, в тому числі громадські організації та спілки, друковані ЗМІ); б) загального спрямування (громадяни, іноземці, особи без громадянства, їх об'єднання утворені без отримання статусу юридичної особи, юридичні особи приватного права, в тому числі громадські організації та спілки, друковані ЗМІ, а також приватні та громадські телерадіоорганізації).

Висновки

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що систему суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції становлять: фізичні особи наділені правосуб'єктністю (громадяни, іноземці та особи без громадянства); громадські організації без статусу юридичної особи; юридичні особи приватного права (громадські організації та спілки, інші юридичні особи приватного права, зокрема друковані ЗМІ, приватні та громадські

телерадіоорганізації); консультативно-дорадчі органи (Громадська рада при МВС України).

В свою чергу під системою суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції вважаємо за необхідне розуміти фізичних осіб, що наділені правосуб'єктністю, що можуть діяти індивідуально та колективно (у складі громадських об'єднань без статусу юридичної особи), юридичних осіб приватного права в тому числі, друковані ЗМІ, приватних та громадських телерадіоорганізацій, а також консультативно-дорадчий орган, що створюються при МВС України (Громадська рада при МВС України) незалежно від правоохоронного напряму їх діяльності, що здійснюють різноманітні дії, котрі прямо чи опосередковано пов'язані з контрольною діяльністю та забезпечують об'єктивну перевірку роботи органів поліції.

Література

1. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: підручник. Київ: «Істина», 2008. 458 с.

2. Євтушенко О.Н., Андріяш В.І. Державне управління (Основи теорії державного управління): навчальний посібник: у 3 ч. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. Ч. 1. Основи теорії державного управління, 2013. 268 с.

3. Борбунюк О.О. Форми громадського контролю як засобу забезпечення законності нормативно-правових актів у державному управлінні. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 127-132.

4. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. С.1-10. URL: https://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf (дата звернення 17.12.2019).

5. Рогатіна Л.П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Одеса, 2011. 17 с.

6. Терещук О.Д. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика: монографія. К.: ДП «Вид. дім «Персонал»», 2018. 460 с.

7. Невмержицький О.І. Особливості правового статусу суб'єктів правовідносин під час здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 1(40). С. 82-89.

8. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

9. Пелехатий А.О., Лук'янська О.В. Громадський контроль виконання місцевих бюджетів: сучасні умови та перспективи реалізації. *Бюджетні умови та податкова політика*. 2015. Вип. 3(113). С. 55-58.

10. Косінов С.А. Суб'єкти громадського контролю. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 129. С. 10-19.

11. Клочко А.М., Собина В.О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1. С. 194-201.

12. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

13. Медведенко С.В. Поняття та форми громадського контролю за діяльністю національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Випуск 2(27). С. 32-36.

14. Рибак В.В. Права людини в діяльності поліції: практичний посібник. 2016. URL: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/12804.pdf (дата звернення 15.12.2019).

15. Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16.01.2020 № 38 // Громадська рада //Звернення громадян / Офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ України. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/Polozhennya_pro_Gromadsku_radu.htm (дата звернення 27.01.2020).

16. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів

України від 03.11.2010 № 996. *Офіційний вісник України*.2010. № 84. Ст. 2945.

17. Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування: постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2000 № 1872. Офіційний вісник України. 2001. № 52. Ст. 2259.

18. Поклад О.В. Громадський контроль за діяльністю поліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя. 2018. 22 с.

SUMMARY

A list of subjects of public control over the activities of the National Police of Ukraine has been formulated. It is stated that the system of subjects of public control over the activities of the National Police consists of: individuals endowed with legal personality (citizens, foreigners and stateless persons); public organizations without the status of a legal entity; legal entities of private law (public organizations and unions, other legal entities of private law, in particular print media, private and public television and radio organizations); advisory bodies (Public Council under the Ministry of Internal Affairs of Ukraine).

Under the system of subjects of public control over the activities of the National Police, it is proposed to understand natural persons endowed with legal personality, who can act individually and collectively (as part of public associations without legal personality), legal entities of private law, including printed Mass media, private and public television and radio organizations, as well as an advisory body created under the Ministry of Internal Affairs of Ukraine (Public Council under the Ministry of Internal Affairs of Ukraine), regardless of law enforcement, carry out various actions directly or indirectly related to control activities objective inspection of the work of police bodies.

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