

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ, РОЛЬ І МІСЦЕ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ ТАКОГО КОНТРОЛЮ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

ЄВДОКІМЕНКО Сергій Анатолійович - доктор юридичних наук, доцент кафедри кримінального права, кримінології, цивільного та господарського права Вищого навчального закладу «Національна академія управління»

ORCID: 0000-0003-4700-9777
DOI 10.32782/LAW.UA.2023.1.8

У статті досліджено особливості громадського контролю за забезпеченням громадської безпеки. Виділено важливість громадського контролю за діяльністю державних органів та їх посадових осіб в умовах глобальних змін законодавства, у тому числі децентралізації державної влади. Проаналізовано думки сучасних учених стосовно питання громадського контролю та його застосування у сфері забезпечення громадської безпеки. Наголошено на необхідності створення механізму запровадження громадського контролю за діяльністю суб'єктів забезпечення громадської безпеки. Зазначено, що метою реформи сектора національної безпеки й оборони повинна бути трансформація його в демократично контрольований і підзвітний механізм за умови наявності досконалої системи управління та контролю в межах виконавчої влади й державного управління.

Відмічено необхідність громадського контролю за діяльністю суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах війни Російської Федерації проти України. Зазначено про важливість контролю громадських об'єднань за діяльністю державних органів з метою протидії корупції. На теперішній час в Україні лише встановлюється реальний громадський контроль за діяльністю державних органів та організацій. Це зумовлено перетвореннями в напрямку євроінтеграції, принциповими змінами в розподілі державного управління, у зв'язку із децентралізацією державної влади. Відмічено необхідність використання зарубіжного досві-

ду у даній сфері, адаптуючи при цьому новітні механізми та методи громадського контролю до нинішнього законодавства України.

Ключові слова: громадська безпека, громадський порядок, громадський контроль, війна, воєнний стан, права та свободи людини і громадянина, забезпечення, державні органи, організацій, суб'єкти забезпечення громадської безпеки.

Постановка проблеми

Громадський контроль за діяльністю посадових осіб державних органів та організацій, що є суб'єктами забезпечення громадської безпеки має здійснюватися на засадах взаємодії та взаємодопомоги. Зазначимо, що громадськість також є суб'єктом забезпечення громадської безпеки і громадяни нашої держави мають повне право бути не лише обізнаним щодо стану безпеки, а безпосередньо брати участь у заходах і подіях, які стосуються її забезпечення, у тому числі шляхом контролю. Місцеві державні адміністрації, правоохоронні органи повинні раціонально використовувати сили громадськості. У зв'язку із війною Російської Федерації проти України це питання значно загострилось та потребує нових поглядів щодо дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Гаращук В. М. дослідив теоретико-правові проблеми контролю та нагляду в державному управлінні. Битяк Ю. виділив

види нагляду: загальний та адміністративний. Медведенко С. В. дослідив поняття та форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Карпенко О. О., Кудлінська К. О., Кузнєцова К. Є. встановили значення контролю і нагляду в умовах запобігання та протидії корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування. Наливайко Т. В. надав характеристику громадському контролю в Україні як інституту громадянського суспільства. Клочко А. М., Собина В. О. дослідили громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. Столбовий В. визначив поняття громадського контролю службових правовідносин у сфері національної безпеки України.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Контроль передбачає можливість впливу на підконтрольного суб'єкта, а громадський контроль дає можливість контролюючому суб'єкту вказати на недоліки підконтрольного, без безпосереднього втручання в процес усунення вказаних недоліків. Проте, однозначне визначення поняття «громадського контролю» в законодавстві відсутнє, тому необхідним є з'ясування цього питання на законодавчому рівні. Також існує чимало питань щодо запровадження єдиного чіткого механізму громадського контролю за діяльністю державних та організацій. Особливого значення набуває контроль громадськості за діяльністю суб'єктів забезпечення громадської безпеки у зв'язку із запровадженням в Україні воєнного стану, що пов'язано із війною Російської Федерації проти України.

Таким чином, **метою дослідження** є характеристика громадського контролю за забезпеченням громадської безпеки. Виявлення недоліків щодо його застосування, надання власних пропозицій стосовно їх усунення.

Виклад основного матеріалу

Окрему увагу при дослідженні контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів за-

безпечення громадської безпеки слід приділити громадському контролю, оскільки зміни в законодавстві і тенденція розвитку такого виду контролю потребує ретельного дослідження цієї проблематики. Погоджуємось із думкою В. Столбового [1], який, досліджуючи тематику громадського контролю службових правовідносин у сфері національної безпеки, зауважив, що «в Україні процес контролю ще не є дійсно прозорим, а діяльність влади не завжди зрозуміла населенню. Закритість влади від громадськості, особливо у прийнятті управлінських рішень, є суттєвим гальмівним фактором на шляху демократичних перетворень. Сучасне законодавство України надає певні можливості для взаємодії органів публічної влади з громадськістю, але технології та методи цієї взаємодії ще потребують свого впровадження та вдосконалення». Учений відмітив, що система «демократичного контролю» будь-якої держави є результатом її державного та політичного устрою, її історії та культурного спадку. З одного боку, необхідно розробити механізми, що приведуть у відповідність законодавчі та конституційні традиції будь-якої держави, з іншого боку, різні держави мають різні системи політичного устрою та досвід «демократичного контролю». Тому не може бути єдиної моделі здійснення «демократичного контролю», як і не існує єдиної для всіх моделі «демократичного контролю» службових правовідносин сфери національної безпеки, служіння інтересам держави і суспільства. Метою реформи сектора національної безпеки і оборони повинна бути трансформація його в демократично контрольований і підзвітний механізм за умови наявності досконалої системи управління та контролю в межах виконавчої влади й державного управління. Здійснення контролю не обмежується лише нормативно-правовою базою, що регламентує діяльність системи національної безпеки, і не тільки цивільним контролем, який повинен здійснюватися над сектором безпеки та спільними діями під час організації та проведення сумісних операцій, спрямованих на посилення стану національної безпеки. Цивіль-

ний і демократичний контроль стосується певних принципів і цінностей, а отже, він повинен передбачати зміни в порядку роботи органів влади та органів місцевого самоврядування, зокрема впровадження кодексу етики державного службовця для персоналу, що працює у сфері безпеки, забезпечення наявності професійних кадрів цивільних і політичних керівників для здійснення цивільного й демократичного контролю, посилення ролі громадянського суспільства в забезпеченні ефективного нагляду за сферою національної безпеки.

Контроль є одним з інструментальних чинників демократичного державотворення [2, с. 74], а громадський контроль водночас виступає дієвим засобом стримування свавілля посадових осіб різних органів виконавчої влади [3, с. 194]. У науковій літературі поняття «громадський (соціальний) контроль» розглядається з позиції державного управління як гарантія, спосіб забезпечення дисципліни та законності в діяльності органів виконавчої влади, принцип, умова ефективної діяльності державного органу тощо [4, с. 44].

На думку Наливайко Т. В., громадський контроль – це організаційно-правова форма об'єднання громадян на добровільних засадах задля задоволення та захисту їхніх власних та громадських законних правових, соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних та інших спільних інтересів [5, с. 3]. На думку Захарова Є. Ю., громадський контроль – публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, на повагу до них [6].

Розглянемо громадський контроль за діяльністю Національної поліції як спеціального суб'єкта забезпечення громадської безпеки. У зв'язку із змінами в законодав-

стві та кардинально новим напрямком діяльності поліції, як органу, що надає послуги населенню, це питання набирає актуальності. Виникають нові форми контролю, які потребують законодавчого закріплення, а також механізму впровадження в практику нових видів і форм контролю. Як зазначалося вище, однозначне визначення поняття «громадського контролю» в законодавстві відсутнє, тому з'ясування цього питання потребує звернення до наукових робіт сучасних учених. Деякі вчені, у тому числі Клочко А. М., Собина В. О. [3], виділяють головні риси громадського контролю: здійснення громадськими організаціями та окремими громадянами; він є головною функцією громадянського суспільства; широкий вибір різноманітних форм громадського контролю та ін. Але, аналізуючи ці два наведені поняття, можна знайти одну характерну відмінність. Контроль передбачає можливість впливу на підконтрольного суб'єкта. А громадський контроль дає можливість контролюючому суб'єкту вказати на недоліки підконтрольного, без безпосереднього втручання в процес усунення вказаних недоліків. Законом України «Про Національну поліцію» [7] встановлюються форми громадського контролю, до яких зараховано такі: 1) звіт про поліцейську діяльність; 2) прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції; 3) взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування; 4) спільні проекти із громадськістю; 5) залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських. Законом України «Про Національну поліцію» [7] (ст. 86) встановлено, що з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. Проте, в даному випадку про здійснення контрольних функцій не йдеться зовсім. Отримання інформації від органів державної влади, органів місцевого самоврядування можливе і відповідно до інших законів України. Таке право передбачене Законами Укра-

іни «Про звернення громадян» [8], «Про доступ до публічної інформації» [9], «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [10]. У Законі України «Про звернення громадян» зазначено, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення (стаття 1). У тому ж законі у статті 19 зазначається обов'язок органів державної влади скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням. Таким чином, додаткове закріплення в Законі України «Про Національну поліцію» норми стосовно можливості отримання інформації від органів та підрозділів поліції не є важливим. Потребує регламентації саме механізм отримання інформації інформаційних звітів від керівництва поліцейських підрозділів, алгоритм дій громадських організацій та окремих громадян у разі ненадання інформації, а також у випадку формального підходу до відповідей на запити, які мають місце в сучасному житті.

Стаття 87 Закону України «Про Національну поліцію» [7] передбачає прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції. Вказана стаття передбачає можливість органів місцевого самоврядування, висловлювати незадоволення діяльністю поліції відповідного територіального підрозділу. Але, говорячи про громадський контроль, неодноразово зустрічалася думка, що його суб'єктами можуть бути і пересічні громадяни, і громадські організа-

ції. Вказана стаття передбачає механізм прийняття резолюції недовіри керівнику поліції, діяльність якого, на думку громадськості, не відповідає основним завданням діяльності поліції, варто наголосити, що контрольна діяльність громадськості буде здійснюватися через їх представників в органах місцевого самоврядування, а безпосередній вплив на діяльність поліції відсутній. Такий вплив можливий лише у судовому порядку стосовно працівників поліції, які порушують права, свободи та інтереси держави, фізичних та юридичних осіб.

Статтею 90 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідає одній з ознак громадського контролю – змозі безпосередньо впливати на діяльність поліції [7].

Залучення громадян до атестування поліцейських, а також участь представників громадськості в конкурсному відборі на посади поліцейських є важливою ознакою демократичних змін і прагнення держави до встановлення прозорих відносин правоохоронних органів із населенням. Як зазначалося вище, формування кваліфікованого кадрового апарату до органів, що представляють собою суб'єкти забезпечення громадської безпеки, має надзвичайно важливе значення для побудови всієї системи громадської та національної безпеки. Громадський контроль у цьому випадку дозволить зменшити ризики корупції при конкурсному відборі, забезпечить прозорість такого відбору, встановить потреби громадян до конкретної посади поліцейського. Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 17.11.2015 р. № 1465 [11] передбачено, що до складу атестаційних комісій можуть бути включені, за згодою, народні депутати України, представники громадських, правозахисних організацій, представники проєктів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації за пропозиціями, які були отримані після розміщення відповідних оголошень на офіційних сайтах

Міністерства внутрішніх справ України чи органів поліції, та за наявності їхньої згоди. Керівниками територіальних органів поліції проводяться відкриті зустрічі із представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст і сіл із метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування й населенням. На таких зустрічах працівники поліції інформують населення про стан правопорядку та рівень злочинності й розглядають фактори, що сприяють їх появі. Підготовка та виконання поліцією спільних проєктів, програм і заходів з іншими державними органами (насамперед місцевими державними адміністраціями) та громадськістю здійснюється для задоволення потреб населення й покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. З метою формування позитивного іміджу поліції проводиться вивчення громадської думки [12, с. 34]. Головна мета громадського контролю – усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю писаних та неписаних норм [13, с. 47].

Суб'єктами здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів та їх посадових осіб можуть бути як окремі громадяни, так і громадські організації. Позитивним слід відмітити, що у зв'язку із розвитком інформаційних технологій інформація про діяльність місцевої влади, правоохоронних органів стає більш доступною для громадян, а громадяни у свою чергу, є більш активними у вирішенні питань місцевого значення. Висвітлення нагальних проблем конкретних населених пунктів у соціальних мережах, висловлення недовіри до місцевої влади за допомогою санкціонованих мітингів сприяє більш якійсній роботі органів місцевої влади, дозволяє звернути увагу вище стоячих органів та керівників цих органів на проблеми регіонів і конкретних населених пунктів. Завдяки обміну та розповсюдженню інформації стає можливим вплив громадськості на прийняття рішень органами місцевої влади, а також правоохоронними органами.

Із початком повномасштабної війни Російської Федерації проти України, Указом Президента України від 24 лютого 2022 року в Україні було введено воєнний стан [14]. Статтею 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII встановлено, що «воєнний стан» – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози безпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [15]. У воєнний час на громадськість покладається значна відповідальність, люди створюють громадські об'єднання, які беруть участь у вирішенні важливих питань місцевого і державного значення в різних напрямках: соціальному, освітньому, культурному, екологічному тощо. Громадські об'єднання активно залучаються до заходів, що стосуються протидії корупції, або виступають ініціаторами таких заходів. Під час війни цей напрямок діяльності громадських об'єднань набуває особливої актуальності і необхідності. Відповідно до статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» [16]. Громадські об'єднання відносяться до зовнішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, що здійснюється шляхом повідомлення інформації викривачем через фізичних чи юридичних осіб, у тому числі через засоби масової інформації, журналістів, громадські організації, професійні спілки тощо. Також відповідно до статті 14 Закону України «Про запобігання корупції»

[16]. Громадські об'єднання мають право подавати кандидатури для участі в конкурсі з формування складу Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції, але при умові, що такі об'єднання здійснюють діяльність у сфері запобігання та/або протидії корупції не менше двох років та мають підтвердження реалізованих ними проектів. Частиною 1 статті 21 Закону передбачено участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції. Визначено широкий перелік прав, які мають громадські об'єднання для запобігання корупції. Із вищевказаного можна зробити висновок, що посилення значення громадськості в процесі прийняття суспільно важливих рішень призвело до внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» [16] від 14 жовтня 2014 року, відповідно до яких суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону, є у тому числі, представники громадських об'єднань.

Висновки

Зробимо висновок, що громадський контроль у сфері забезпечення громадської безпеки передбачає врегульований правовими нормами спосіб нагляду за діяльністю державних органів та посадових осіб із можливістю впливати на стан громадської безпеки в рамках законодавства. Проте, варто зауважити, що повноцінно таку діяльність контролем назвати не можна, оскільки, на нашу думку, для здійснення контролю важливим є можливість притягнення підконтрольного суб'єкта до юридичної відповідальності. На теперішній час в Україні лише встановлюється реальний громадський контроль за діяльністю державних органів та організацій. Це зумовлено перетвореннями в напрямку євроінтеграції, принциповими змінами в розподілі державного управління, у зв'язку із децентралізацією державної влади. Війна Російської Федерації проти України значно активізувала громадськість нашої держави. Створюються громадські об'єднання різного роду направленості. Вони вирішують питання гуманітарного, освітнього, культурного, психологічного характеру. Тому мають повноцінне право на здійснення

контролю за діяльністю суб'єктів забезпечення громадської безпеки. В умовах війни немає місця корупції чи зловживання владою, громадськість є ефективним інструментом протистояння цьому явищу. Проте, чимало суб'єктів забезпечення громадської безпеки дотримуються застарілих методів роботи, не відображають реальну статистику щодо своєї діяльності для громадськості, не усвідомлюють необхідність звітування перед населенням. Крім того, діяльність суб'єктів забезпечення громадської безпеки в багатьох випадках пов'язана із отриманням, обробкою, обміном оперативної інформації, яка не повинна знаходитися в загальному доступі. Тому забезпечення нерозголошення такої інформації, не є перешкоджанням громадського контролю, а є необхідною мірою для ефективної діяльності конкретного суб'єкта забезпечення громадської безпеки.

Література

1. Столбовий В. Поняття громадського контролю службових правовідносин у сфері національної безпеки України /- В. Столбовий // Підприємництво, господарство і право. – 2018. – № 8. – С. 106-110
2. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М. Іжа, О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. Т. 4. – С. 74–79.
3. Клочко А.М., Собина В.О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні / А. М. Клочко, В. О. Собина // Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. – 2017. – № 1 (6). – С. 194–200.
4. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні Харків : Фоліо, 2002. – 176 с.
5. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства :теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Львів, 2010. 21 с.
6. Євген Захаров Громадський контроль та права людини. Громадська мере-

жа «Опора» Електронний ресурс [Режим доступу]: <https://opora.lviv.ua/?p=529><http://opora.lviv.ua/?p=529>

7. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

8. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Голос України від 22.10.1996

9. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Урядовий кур'єр від 15.02.2011 – № 28

10. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Урядовий кур'єр від 22.08.2003 – № 156.

11. Право та правила участі громадськості у конкурсному відборі на посади правоохоронних органів передбачені Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 17.11.2015 р. № 1465 [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15/paran15#n15>]

12. Медведенко С. В. Поняття та форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України / С. В. Медведенко // Прикарпатський юридичний вісник. – 2019. - № 2 (27). – С. 32-36.

13. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2005. 460 с.

14. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

15. Про правовий режим воєнного стану: закон України від 12.05.2015 № 389-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ips.ligazakon.net/document/T150389>

16. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

Yevdokimenko Serhii Anatoliiovych
**PUBLIC CONTROL OVER THE
ACTIVITIES OF PUBLIC SAFETY
ENTITIES, ROLE AND PLACE OF THE
PUBLIC IN IMPLEMENTING SUCH
CONTROL IN TERMS OF MARTIAL LAW**

The author of the article has studied specific features of public control over ensuring public safety. The author has singled out the importance of public control over the activities of state authorities and their officials in the context of global amendments in the legislation, including the decentralization of state power. The opinions of modern scholars on the issue of public control and its application in the field of ensuring public safety have been analyzed. The need to create a mechanism for the introduction of public control over the activities of ensuring public safety entities has been emphasized. It has been noted that the aim of the reform of the national security and defense sector should be its transformation into a democratically controlled and accountable mechanism, if there is a perfect system of governance and control within the executive branch of power and public administration.

The real public control over the activities of state authorities and organizations is being established at present time in Ukraine. It is due to the changes in the direction of European integration, fundamental changes in the distribution of public administration, in relation to the decentralization of state power. The author has noted the need to eliminate the outdated approach to ensure public safety, since there are cases when officials of state authorities and organizations are not aware of the need to report to the public. The author has stressed the need to use international experience in this area, while adapting the latest mechanisms and methods of public control to the current legislation of Ukraine.

Key words: public safety, public order, public control, war, martial law, human and civil rights and freedoms, provision, state authorities, organizations, entities that ensure public safety.