УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.03>

Григоренко О.В.

здобувач

Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сучасний період розвитку системи органів публічного управління характеризується кардинальною трансформацією механізму функціонування всього державного апарату. Найважливішою умовою успішної реалізації вказаних процесів виступає реформування правоохоронної системи.

Загальна тенденція соціалізації правоохоронних органів має похідний характер від загальнодержавних процесів, пов'язаних із активним формуванням та розвитком інститутів громадянського суспільства, правової демократичної держави, соціально орієнтованої ринкової економіки. У цьому контексті, Національна поліція України, будучи найчисельнішою правоохоронною інституцією, покликана втілити принципово нову модель соціально орієнтованої структури.

Реалізація моделі, за якої права людини мають найпріоритетніше значення в діяльності Національної поліції, виступає головним завданням не тільки поліцейського відомства, але й самого громадянського суспільства, яке в процесі реформування органів внутрішніх справ сформувало запит на фактичну, а не декларативну реалізацію контрольної функції за діяльністю поліції.

Відтак, розкриття правових та організаційних аспектів щодо визначення суб'єктів контролю діяльності Національної поліції в системі публічної адміністрації є актуальним та своєчасним.

Стан дослідження. Адміністративно-правові основи контрольної діяльності Національної поліції в системі публічної адміністрації проаналізовані в роботах В.Б. Авер'янова,

О.Ф. Андрійко, О.А. Банчука, Л.В. Бортницької, В.І. Василичука, В.О. Глушкова, А. Денисенка, О.М. Музичука, К.М. Ржепецької, Л.П. Скалозуба, Ю.С. Торкайла, Р.О. Ткаченка, Е.О. Шевченка. Разом з цим, в наукових працях вищевказаних учених недостатньо відображені питання щодо з'ясування поняття та ознак суб'єктів вказаного виду контрольної діяльності, що й обумовлює необхідність проведення подальших наукових досліджень.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі наукових публікацій вітчизняних та зарубіжних дослідників, а також чинного адміністративного законодавства й практики його реалізації, розкрити поняття та ознаки суб'єктів контролю діяльності Національної поліції в системі публічної адміністрації

Виклад основних положень. Реформування органів публічного управління, першорядне місце серед яких у правоохоронній сфері посідає Національна поліція України, має чітке спрямування на громадянське суспільство й окремих громадян, дотримання прав і свобод яких відіграє пріоритетну роль. Відтак, не можна оминати увагою характеристику лідируючого суб'єкта контролю за діяльністю органів Національної поліції – громадянське суспільство.

О.Ф. Андрійко наголошує на необхідності створення ефективного механізму громадського контролю, забезпечення якого полягає у своєчасному оновленні нормативно-правової бази, яка б містила технології надання управлінських послуг, процедуру взаємовідносин з громадянським суспільством та ступінь відповідальності службовців, з метою якісного та професійного задоволення потреб

громадян на основі високих європейських стандартів [1, с. 13].

Доволі дискусійний характер має позиція Ю.С. Торкайла, який розглядає взаємодію поліції та інститутів громадянського суспільства, як елемент контролю діяльності Національної поліції. Наголошуючи на врегулюванні зазначеного різновиду суспільних відносин переважно нормами адміністративного права, вчений водночас наголошує на рівноправності їх суб'єктів, що, по суті, не властиво для адміністративно-правових відносин [2, с. 22]. У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне проаналізувати позиції науковців щодо особливостей адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері публічного управління.

Зокрема, О.М. Музичук виокремив характерні риси вказаного різновиду адміністративно-правових відносин, а саме: 1) суб'єкти цих правовідносин виступають від імені громадянськості, а не держави; 2) контрольно-наглядові повноваження, що становлять зміст цих правовідносин, часто не мають юридично-владного характеру; 3) ці правовідносини мають тимчасовий, рекомендаційний характер і не покликані безпосередньо впливати на професійну діяльність об'єктів контролю [3, с. 44].

Громадський контроль, на думку А. Денисенка, наділений наступними особливостями: це особливий різновид адміністративних правовідносин; специфічна джерельно-правова база; особливий суб'єктний склад; особливий об'єкт; особливий характер виникнення, зміни та припинення; відсутність державного примусу під час реалізації цих правовідносин; характеризуються певними стадіями розвитку; мають динамічний характер [4, с. 106].

Таким чином, аналіз наведених позицій свідчить про одностайність наукових поглядів на зміст адміністративно-правових відносин, адже загальною їх особливістю виступає специфіка завдань, мети, суб'єктно-об'єктного складу тощо. Ми не розділяємо позицію Ю.С. Торкайла, який наголошує

на рівноправності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері контролю громади за діяльністю поліції, адже характерною рисою останніх, на чому також наголошує й Е.О. Шевченко, виступає наявність стосунків влади-підпорядкування та юридична нерівність сторін [5, с. 1118].

Значення громадського контролю також визначено й на міжнародному рівні. Досвід європейських держав з розвинутою демократією дає змогу громадянськості висловлювати поради, надавати рекомендації, оскаржувати дії посадових осіб публічної адміністрації, правоохоронних органів, вирішувати питання щодо суспільних умов життя та вдосконалення правового забезпечення державного і громадського життя, інших соціальних, культурних сфер діяльності держави та суспільства [6, с. 34].

Активний вплив громадянського суспільства на процеси державотворення підкреслює й Р.О. Ткаченко, який наголошує на важливості залучення активних та правосвідомих представників громади до вирішення питань публічного управління. Громадські організації, на думку автора, як основа громадянського суспільства є потужною рушійною силою громадян і основою демократії [7, с. 200].

Отже, реалізація контрольної функції громади передбачає забезпечення режиму законності в діяльності Національної поліції, усунення свавілля працівників поліції під час реалізації своїх повноважень. Спираючись на викладені судження, слід зазначити, що виконання зазначених завдань можливе за умови належного правового забезпечення контролю громади за діяльністю Національної поліції.

Правове забезпечення громадського контролю за діяльністю поліції має найвищий, конституційний рівень. Аналіз конституційних положень дозволив констатувати, що норми Конституції щодо здійснення контролю громади в діяльності Національної поліції визначені у ч. 2 ст. 6, ч. 3 ст. 34, ст. 40, ч. 2 ст. 55, п. п. 10, 11, 17, 33, 34 ч. 1 ст. 85, ст. 87, ст. 97, ст. 101, ст. 102, п. п. 8, 30 ст. 106, ст. 111, п. п. 3, 4

ст. 121, ст. 147, ст. 150, ст. 151, ст. 152 Конституції України [8].

Механізм контролю громади за діяльністю поліції розкривається у низці законодавчих та підзаконних правових актів [9-15].

У той же час, на особливу увагу заслуговують положення статті 86 Закону України «Про Національну поліцію», де встановлено обов'язок керівників поліції та керівників територіальних органів поліції звітувати один раз на рік перед громадою про результати діяльності поліції.

Щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями [9].

Водночас, відповідно до частини 2 статті 88 коментованого законодавчого акту, встановлено обов'язок керівників територіальних органів поліції систематичного інформування громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень. У даному випадку, не можна оминати увагою правову неточність, яку допустив законодавець, в частині абстрактного визначення термінів інформування громади керівниками територіальних органів поліції. Наприклад, термінологічна конструкція «систематичне інформування» позбавлена точності й однозначності.

На цій прогалині у законодавстві також акцентує увагу й О.А. Банчук, який підкреслює, що закон не визначає не тільки термінів, впродовж яких повинно здійснюватись інформування громади про результати діяльності поліції, але й відповідальності за несвоєчасне інформування або ж не інформування [16, с. 326].

Уявляється, що вказана правова норма має бути конкретизована, шляхом визначення терміну інформування громадськості керів-

ником територіального органу поліції, який, на думку автора, повинен становити не рідше одного разу на пів року.

Слід підкреслити, що крім громадського контролю, законність в органах і підрозділах Національної поліції забезпечується засобами державного контролю, суб'єктами якого виступають органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, а також судові й правоохоронні контролюючо-наглядові органи.

Характерна особливість реалізації контролюючо-наглядових повноважень вищевказаними органами публічної адміністрації полягає у реагуванні на вже учинені факти порушення законності підконтрольними об'єктами.

Зокрема, відповідно до статті 25 Закону України «Про прокуратуру», прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Письмові вказівки прокурора органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню [17].

Відповідно до пункту 2 розділу 2 наказу Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 28.03.2019 № 51 [18], керівники органів досудового розслідування органів прокуратури уповноважені здійснювати реагування на факти порушень вимог закону слідчим під час проведення досудового розслідування.

На підставі статті 39 КПК України прокурор наділений повноваженнями щодо відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого. Крім того, стаття 36 КПУ України уповноважує прокурора доручати проведення досудового розслідування іншому органу досудового розслідування у разі неефективного досудового розслідування [19].

Серед суб'єктів контролю за діяльністю Національної поліції особливе місце посідають місцеві органи виконавчої влади. Так, відповідно до статті 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві органи виконавчої влади наділені контрольними повноваженнями щодо вирішення питань соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та забезпечення правопорядку.

Більш докладно слід зупинитися на аналізі положень статті 25 коментованого законодавчого акту, адже вона визначає повноваження місцевих державних адміністрацій в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян.

Відповідно до пункту 2 статті 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві органи виконавчої влади забезпечують здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю [20]. В даному випадку логічно стверджувати, що публічний порядок, публічна безпека та тотожна правова категорія «стан правопорядку» виступають в якості об'єкту контролю місцевих державних адміністрацій.

У той же час, специфіка державного контролю проявляється також і в його предметі, як більш конкретній правовій категорії, яка розкриває наступні напрямки діяльності органів Національної поліції, а саме:

- проведення спільних, з представниками інших правоохоронних органів, оперативно-профілактичних відпрацювань як на загально-державному, так і на регіональному рівні;
- організаційні аспекти розслідування кримінальних правопорушень та інших подій, які мають суспільний резонанс;
- результати службової діяльності щодо забезпечення публічного порядку під час проведення масових заходів, за участю великої кількості людей;
- фінансово-господарська діяльність органів (підрозділів) Національної поліції.

На перший погляд може здатися, що окреслені вище елементи предмету контролю співпадають із контролем відомчим. Однак, важливо підкреслити, що предметом контролю з боку місцевих органів виконавчої влади виступає не стільки поточна оперативно-службова діяльність поліції (що безумовно слугує предметом відомчого контролю), скільки пріоритетні, стратегічні питання, пов'язані із виконанням органами Національної поліції правових приписів, спрямованих на організацію виконання вищенаведених компонентів предмету контрольної діяльності.

Не менш важливим суб'єктом контролю в діяльності органів (підрозділів) Національної поліції виступають судові органи. За справедливим твердженням К.М. Ржепецької, судовий контроль щодо забезпечення законності державного управління виступає необхідною умовою ефективності юрисдикційної діяльності суду в справах, які пов'язані з перевіркою законності діяльності відповідних органів та посадових осіб [21, с. 365].

Залежно від різновиду судової юрисдикції можна виокремити такі види судового контролю як: загальний судовий контроль, або контроль з боку загальних судів під час розгляду кримінальних, цивільних та адміністративних справ; спеціалізований судовий контроль, або контроль з боку спеціалізованих (адміністративних і господарських) судів; конституційний судовий контроль, або контроль з боку Конституційного Суду [22, с. 22].

В службовій діяльності поліції сутність та значення судового контролю доволі влучно визначив В.О. Глушков як регламентовані нормативно-правовими актами правовідносини, що виникають при його здійсненні між судом та оперативними підрозділами при виконанні їх функцій. Фактично це – спосіб, у який суд при розгляді конкретного питання, конкретної справи має можливість реагувати на ті порушення, що допускаються у сфері здійснення владних повноважень, і відповідним чином коригувати правовідносини [23, с. 41].

Однак, не менш важливий напрямок судового контролю реалізується судом в процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення. Правозастосовна практика свідчить, що значний відсоток справ про адміністративні правопорушення закриваються за частиною 1 статті 247 КУпАП, що слугує підставою для притягнення працівників поліції до дисциплінарної відповідальності.

Так, відповідно до відомостей Інформаційного порталу Національної поліції, територіальними підрозділами ГУНП в областях у період з 12.03.2020 до 02.09.2020 складено 24937 адміністративних протоколів за ст. 44³ КУпАП (Порушення правил щодо карантину людей) [24]. У той же час, за результатами розгляду адміністративних справ, тільки по 600 провадженням судами прийнято рішення про накладення адміністративних штрафів, що складає 0,02% від загальної кількості адміністративних справ. Разом з цим, закрито 3486 проваджень, а за результатами розгляду 1724 проваджень особи були звільнені від адміністративної відповідальності. Отже, із загальної кількості складених адміністративних протоколів 20% адміністративних проваджень закриваються, а порушники звільняються від адміністративної відповідальності, що свідчить про низьку якість складання адміністративних матеріалів працівниками поліції [25].

Висновки. Таким чином, контроль як функція діяльності публічної адміністрації полягає у спостереженні за функціонуванням органів (підрозділів) Національної поліції, перевірці відповідності їхньої діяльності вимогам норма-

тивно-правових актів та управлінських приписів, а також виявленні й усуненні недоліків організаційно-розпорядчої та службової діяльності.

Система контролю діяльності Національної поліції виступає в якості сукупності взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів, діяльність яких упорядкована за допомогою комплексу організаційних заходів, на основі збору, аналізу й узагальнення інформації про організаційні та трудові процеси в органах (підрозділах) Національної поліції.

Законність в органах і підрозділах Національної поліції забезпечується засобами громадського та державного контролю, суб'єктами якого виступають органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, а також судові й правоохоронні контрольно-наглядові органи.

Не зважаючи на пріоритетне значення громадського контролю, специфіка державного контролю проявляється в його предметі, як більш конкретній правовій категорії, яка розкриває наступні напрямки діяльності органів Національної поліції, а саме: проведення спільних, з представниками інших правоохоронних органів, оперативно-профілактичних відпрацювань як на загально-державному, так і на регіональному рівні; організаційні аспекти розслідування кримінальних правопорушень та інших подій, які мають суспільний резонанс; результати службової діяльності щодо забезпечення публічного порядку під час проведення масових заходів, за участю великої кількості людей; фінансово-господарська діяльність органів (підрозділів) Національної поліції.

Анотація

У статті розкрито поняття та систему суб'єктів контролю діяльності Національної поліції в системі публічної адміністрації. Встановлено, що контроль як функція діяльності публічної адміністрації полягає у спостереженні за функціонуванням органів (підрозділів) Національної поліції, перевірці відповідності їхньої діяльності вимогам нормативно-правових актів та управлінських приписів, а також виявленні й усуненні недоліків організаційно-розпорядчої та службової діяльності. Визначено систему контролю діяльності Національної поліції як сукупність взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів, діяльність яких упорядкована за допомогою комплексу організаційних заходів, на основі збору, аналізу й узагальнення інформації про

організаційні та трудові процеси в органах (підрозділах) Національної поліції. Доведено, що законність в органах і підрозділах Національної поліції забезпечується засобами громадського та державного контролю, суб'єктами якого виступають органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, а також судові й правоохоронні контрольно-наглядові органи.

Ключові слова: суб'єкти контролю, Національна поліція, публічна адміністрація, нормативно-правові акти, адміністративні акти, організаційно-розпорядча діяльність, законність, дисципліна, громадський контроль, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, суд, прокуратура, управлінські послуги.

Hryhorenko O.V. The concept and system of subjects of control over the activities of the National Police in the system of public administration

Summary

The article reveals the concept and system of subjects of control of the National Police in the system of public administration. It is established that control as a function of public administration is to monitor the functioning of bodies (units) of the National Police, verify compliance with the requirements of regulations and administrative regulations, as well as identify and eliminate shortcomings of organizational and administrative activities. The system of control over the activities of the National Police is defined as a set of interconnected and interacting elements, the activities of which are streamlined through a set of organizational measures, based on collecting, analyzing and summarizing information about organizational and labor processes in the National Police. It has been proved that legality in the bodies and subdivisions of the National Police is ensured by means of public and state control, the subjects of which are local self-government bodies, local executive bodies, as well as judicial and law enforcement control and supervisory bodies.

Key words: subjects of control, National Police, public administration, normative legal acts, administrative acts, organizational and administrative activity, legality, discipline, public control, local self-government bodies, local executive bodies, court, prosecutor's office, administrative services.

Список використаних джерел:

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.: Наукова думка, 2004. 302 с.
2. Торкайло Ю.С. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ з інституціями держави та структурами громадянського суспільства : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2012. 215 с.
3. Музичук О.М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів. *Адміністративне право і процес*. К. : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2012. № 1(1). С. 41–48.
4. Денисенко А. Особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 105-109.
5. Шевченко Е.О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1116-1122.
6. Reexamining democracy. Essays in honor of S. M. Lipset / Ed. by G. Marks, L. Diamond. Newbury Park: Sage Publications, 1992. 365 p.
7. Ткаченко Р.О. Стан та розвиток громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 198-205.

8. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
10. Про регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14-15. № 16-17. Ст. 133.
11. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
13. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
14. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
15. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
16. Банчук О.А. Діяльність Національної поліції України: прозорість та підзвітність громадськості. *Правова держава*. 2017. № 28. С. 325-332.
17. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
18. Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні: наказ Генеральної прокуратури України від 28.03.2019 № 51. *Офіційний вісник України*. 2019. № 27. Ст. 955.
19. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10. № 11-12. № 13. Ст. 88.
20. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.
21. Ржепецька К.М. Судовий контроль як адміністративно-правовий засіб захисту прав і свобод людини. *Форум права*. 2009. № 2. С. 364-368.
22. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : навч. посіб. URL: <http://pravoznavec.com.ua/books>.
23. Глушков В.О., Василичук В.І., Скалозуб Л.П., Бортницька Л.В. Судовий контроль у процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 9. С. 41-47.
24. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 52. Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
25. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/1>.