

## **АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗАГАЛЬНИХ ФОРМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

**ВАСИЛЕНКО Віктор - заступник декана факультету № 5 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент  
УДК 342.98(477)**

---

*В статті розглянуто процедурні аспекти здійснення загальних форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, які регламентують порядок здійснення адміністративних процедур загальних форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції.*

*Автором зроблено висновок, що адміністративні процедури загальних форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції можна визначити як нормативно визначені та/або теоретично виведені комплекси організаційних цілеспрямованих послідовних і взаємоузгоджених дій суб'єктів громадського контролю та уповноважених органів державної влади, які структурно переважно пов'язані у стадії (їх етапи), відображаючи таким чином зміст практичної реалізації форм здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції.*

*Ключові слова: адміністративні процедури, громадський контроль, форми громадського контролю, Національна поліція України.*

### **Постановка проблеми**

Здійснення громадського контролю, як і будь-яка активна діяльність, організаційно полягає у втіленні певної процедури. Вивчення процедурного аспекту правозастосовної діяльності дає можливість скласти більш глибоке уявлення про втілення конкретних форм (заходів) громадського контролю за діяльністю Національної поліції. В свою чергу, належність громад-

ського контролю до методів державного (публічного) управління цілком логічно свідчить про обґрунтованість дослідження саме адміністративних процедур його здійснення.

### **Стан дослідження проблеми**

Адміністративні процедури були предметом наукових досліджень багатьох науковців, серед яких: О.М. Бандурка, О.І. Беспалова, С.Г. Братель, О.В. Джафарова, В.Ю. Кікінчук, Т.О. Коломоєць, О.В. Левченко, О.М. Музичук та інші. Разом з цим, проблеми реалізації адміністративних процедур здійснення загальних форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, належного окреслення та аналізу у сучасній юридичній літературі не знайшли.

Тому мета статті полягає у тому, щоб проаналізувати нормативно-правові акти, які регламентують процедурні аспекти здійснення загальних форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

### **Наукова новизна дослідження**

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що в межах статті вперше окреслено процедурні аспекти здійснення загальних форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

**Виклад основного матеріалу**

Адміністративні процедури нерозривно пов'язані з формами громадського контролю за діяльністю Національної поліції, що в свою чергу обумовлює послідовність опису адміністративних процедур у порядку виконання відповідних форм.

Звернення громадян є чи не найпоширенішою формою громадського контролю за діяльністю поліції. Процедура його реалізації досить детально регламентована загальними для всіх суб'єктів звернення Законами України «Про звернення громадян» [1] та «Про громадські об'єднання» [2], деталізована на рівні спеціалізованих для поліції норм: Закону України «Про Національну поліцію» [3]. Законодавством визначаються вимоги, яким має відповідати звернення, як-то: зазначення прізвища, ім'я, по батькові, місця проживання громадянина, викладення суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги, підпис заявника і дата (для письмового звернення), зазначення електронної поштової адреси або про інші засоби зв'язку (для електронного). Таке звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку. Звісно, звернення може бути також усним, викладеним громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записане (зарєєстроване) посадовою особою [1]. Порядок роботи зі зверненнями громадян врегульовано розділом II Закону України «Про звернення громадян», та загалом полягає у необхідності відреагувати на інформацію, що міститься в зверненні та надати відповідь громадянину у встановлений законодавством строк, а саме – не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо ж у такий строк неможливо надати відповідь – строк розгляду може бути продовжено, але не більше ніж до 45 діб [1].

У результаті вважаємо, що процедура звернення громадян як прояв громадсько-

го контролю за діяльністю Національної поліції складають розглянути у межах таких її стадій: 1) формулювання звернення суб'єктом громадського контролю; 2) приймання та реєстрація звернення органом державної влади (зокрема органом поліції); 3) розгляд звернення громадян уповноваженою посадовою особою органу державної влади; 4) вирішення питань порушених у зверненні; 5) відповідь суб'єкту звернення про результати розгляду звернення.

Процедурні аспекти запиту на інформацію є досить простими і викладені у Розділі IV Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, подати запит можна у будь-якій формі на вибір запитувача: усній, письмовій чи іншій (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою), проте існують певні вимоги до його змісту, серед яких обов'язково наявність певних відомостей, а саме: «1) ім'я (найменування) запитувача, поштова адреса або адреса електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; 2) загальний опис інформації або вид, назва, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; 3) підпис і дата за умови подання запиту в письмовій формі» [4]. Законодавством також передбачена спрощена процедура подання запитів – шляхом заповнення відповідних форм, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо. Якщо особа не може подати запит особисто з поважних причин його має оформити відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала. Відповідь на запит має бути надану у строк не більше п'яти робочих днів, а в окремих визначених випадках – не пізніше 48 годин, у випадку ж необхідності опрацювання великого обсягу інформації строк опрацювання може бути збільшено до 20 робочих днів, але з обов'язковим обґрунтуванням такого строку та повідомленням запитувача про таке продовження. Відмова у наданні відповіді на за-

пит може бути лише мотивованою однією з причин, передбачених законодавством.

Зазначене дає підстави виокремити 3 послідовні стадії запиту на інформацію як прояву громадського контролю, зокрема за діяльністю поліції: 1) оформлення та подання запиту на інформацію; 2) обробка та розгляд запиту; 3) надання відповіді на запит. Серед зазначених друга стадія може об'єднувати низку як обов'язкових, так і факультативних етапів.

Далі зупинимось на процедурі реалізації громадської експертизи як форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Відповідно до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 № 976 під громадською експертизою діяльності органів виконавчої влади розуміється складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [5]. Зазначений порядок власне і регламентує процедурні аспекти проведення на території України громадських експертиз. Зокрема, для її проведення до органу виконавчої влади від інституту громадянського суспільства повинен надійти письмовий запит, у якому має бути вказано: найменування інституту громадянського суспільства, відомості про легалізацію, місцезнаходження та електронна адреса (за наявності); предмет і мета громадської експертизи; перелік документів, необхідних для проведення громадської експертизи; адреса, за якою надсилається відповідь на запит, або прізвище, ім'я та по батькові особи, уповноваженої одержати таку відповідь, її контактний телефон і електронна адреса (за наявності) [5].

Після одержання такого запиту, за встановленим порядком орган виконавчої влади зобов'язаний протягом семи робочих днів видати наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи, у якому зазначається особа (особи), відповідальна (відповідальні) за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, громадською радою. Зміст цього наказу доводиться до ініціатора громадської експертизи протягом трьох робочих днів з моменту його видання. Якщо існує така необхідність, утворюється робоча група із залученням представників інституту громадянського суспільства, громадської ради. На офіційному веб-сайті органу виконавчої влади протягом семи робочих днів має бути розміщена інформація про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи, текст наказу (розпорядження) та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню. Після цього, орган, щодо якого проводиться експертиза, подає ініціатору громадської експертизи, протягом п'яти робочих днів з моменту видання наказу (розпорядження) про проведення громадської експертизи, документи або завірені в установленому порядку їх копії чи надсилає їх в електронній формі.

Якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк надання документів може бути продовжено до 20 робочих днів.

Відмова у проведенні експертизи можлива лише у випадку, якщо її предмет та мета суперечать законодавству, виходять за межі компетенції відповідного органу виконавчої влади або коли запит щодо проведення громадської експертизи не відповідає визначеним вимогам. У такому випадку протягом семи робочих днів після надходження запиту орган виконавчої влади повідомляє ініціатору громадської експертизи про відмову у її проведенні з чітким обґрунтуванням і зазначенням підстав для відмови відповідно до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [5].

Оцінка викладеного дає підстави схвально оцінити висновки М.В. Лациби щодо

стадій проведення громадської експертизи, до яких віднесені: «1) надсилання запити на проведення громадської експертизи; 2) отримання інформації від органу виконавчої влади і іншого сприяння під час здійснення громадської експертизи; 3) здійснення моніторингу, оцінки і аналізу отриманих даних; 4) підготовку експертного висновку та його направлення на розгляд органу виконавчої влади; 5) оприлюднення висновків експертизи для широкого загалу» [6, с. 8].

Наступною загальною формою, процедурні аспекти реалізації якої належить розглянути, є консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, що проводяться органами виконавчої влади з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Основні вимоги до організації і проведення консультацій з громадськістю викладені у Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996. Серед основного зазначається, що організовує і проводить консультації з громадськістю орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя та результати їх проведення обов'язково мають бути враховані в подальшій роботі або під час прийняття остаточного рішення цим органом виконавчої влади. Пунктом 12 зазначеного порядку викладено перелік питань, з яких обов'язково мають бути проведені консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій. Строк проведення таких консультацій повинен становити не менш як 15 календарних днів [7].

На першому етапі відбувається планування проведення консультацій з громадськістю. Зокрема п. 6 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики встановлено обов'язок органів виконавчої влади стосовно щорічного складення орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю з урахуванням: «основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю; пропозицій громадських рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях» [7]. Такий орієнтовний план «затверджується до початку року та оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або в інший прийнятний спосіб» [7].

Орієнтовний план є невичерпним джерелом проведення відповідних консультацій з громадськістю. Зокрема п. 7 даного Порядку передбачено, що різні інституції громадянського суспільства «можуть ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади» [7]. «У разі коли пропозиція щодо проведення консультацій з громадськістю з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства, такі консультації проводяться обов'язково» [7].

Подальша процедура консультацій з громадськістю включає порядок проведення публічного громадського обговорення кожного конкретного питання у сфері формування та реалізації державної політики.

Зокрема на даному етапі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю має бути вирішено питання, що буде винесене на обговорення та приймається рішення про про-

ведення такого обговорення (електронних консультацій). Після цього, за необхідності, розробляється план заходів з організації та проведення обговорення та відповідно вживаються заходи для забезпечення репрезентативності (розповсюдження серед різних груп населення, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування тощо). Зокрема, публічне громадське обговорення може передбачати організацію та проведення наступних публічних заходів: «конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; Інтернет-конференцій, відеоконференцій; засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади» [7] (п. 13 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики).

Важливо, що інформація про проведення обговорення підлягає обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості в інший прийнятний спосіб. Саме факт оприлюднення інформаційного повідомлення про проведення консультацій вказує на день початку проведення відповідних консультацій (п. 18 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики).

З цього моменту починається етап збору та накопичення даних обговорення (електронних консультацій), наслідком якого стає аналіз отриманої інформації про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання, формування експертних пропозицій щодо альтернативного вирішення питання та врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення. Так, пропозиції та зауваження учасників: 1) публічного громадського обговорення подаються в усній та письмовій формі під час публічних заходів та у письмовій формі на пошту і електронну адресу, зазначені в інформаційному повідомленні про проведення публічного громадського обговорення [7]; 2) електронних консультацій з громадськістю – в письмовій формі

на електронну адресу, зазначену в інформаційному повідомленні про проведення електронних консультацій з громадськістю, а також за допомогою спеціальних сервісів урядового веб-сайту «Громадянське суспільство і влада» та офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади за їх наявності [7].

Завершується процедура громадського обговорення оприлюдненням результатів обговорення у формі звіту на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади, зокрема у спеціально створеній рубриці «Консультації з громадськістю», урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» (у разі проведення електронних консультацій з громадськістю на зазначеному веб-сайті) та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішень за результатами обговорення [7].

Процедурна характеристика вивчення громадської думки як окремого виду (форми) проведення консультацій з громадськістю загалом є схожою до описаної нами вище (п.п. 22-25 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики).

З викладеного випливає, що здійснення консультацій з громадськістю може бути охарактеризовано у межах окремої адміністративної процедури, яка включає наступні стадії: 1) планування порядку здійснення консультацій з громадськістю, у межах якого уявляється можливе виділити такі етапи: складення органом державної влади орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю; надання юридичної сили шляхом затвердження орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю; оприлюднення орієнтовного плану консультацій з громадськістю; ініціювання інституціями громадянського суспільства проведення консультацій з громадськістю, не включених до орієнтовного плану (на правах факультативного етапу); 2) прийняття рішення про публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю або вивчення громадської думки, яка включає наступні етапи: встановлення питання, яке потребує вирішення; розроблення плану заходів з організації та проведення обговорення (факультативний етап

стосовно проведення публічного громадського обговорення); підготовка та оприлюднення інформаційного повідомлення про проведення публічного громадського обговорення (електронних консультацій); 3) збір та накопичення інформації про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання, які проходить втілення етапів: реалізація публічних заходів; висунення представниками громадськості думок, пропозицій, зауважень щодо вирішення порушеного питання; збір, опрацювання, та узагальнення інформації, що надається громадськістю; 4) аналіз та врахування громадської думки з порушеного питання, у межах якої проходять наступні етапи: аналіз результатів консультацій з громадськістю; формування експертних пропозицій щодо альтернативного вирішення порушеного питання (на правах факультативного етапу); забезпечення врахування результатів обговорення, електронних консультацій, вивчення громадської думки під час прийняття остаточного рішення органом виконавчої влади з порушеного питання; 5) звітування про результати консультацій з громадськістю, зміст якої розкривають такі етапи: підготовка органом виконавчої влади звіту за результатами проведених консультацій з громадськістю; оприлюднення звіту про результати консультацій з громадськістю.

Процедура реалізації громадського моніторингу, в свою чергу, прямо пов'язана з тим, що «будь-який моніторинг є процесом цілеспрямованого отримання інформації та її спеціальний відбір з метою використання відповідно до поставлених цілей» [8, с. 139-140]. Розглядаючи практичну реалізацію громадського моніторингу необхідно відзначити, що його втілення, тобто відповідне спостереження, здійснюється суб'єктами громадського контролю – інституціями громадянського суспільства (громадськими об'єднаннями, ЗМІ, громадянами тощо) з метою оцінки якості, законності та доцільності дій, які здійснюються, та рішень, які приймаються, органами державної влади в цілому та Національною поліцією (їх посадовими, службовими особами) зокрема.

У навчальному посібнику, присвяченому вивченню громадського моніторингу, В.М. Купрій та Л.В. Паливода відзначають, що громадський моніторинг здійснюється шляхом: «1) збору та накопичення інформації щодо думки громадськості про діяльність влади у обраній сфері; 2) аналізу та інтерпретації зібраної інформації відповідно до мети та завдань моніторингу; 3) підготовки та представлення рекомендацій щодо існуючих практик та політик у обраних сферах відповідно до обраних критеріїв; 4) відслідковування процесу внесення змін в урядову політику та наслідків впровадження змін для громадськості» [9]. Автори також цілком справедливо зазначають, що моніторинг має, серед іншого, і дещо превентивний характер, адже сам факт збору інформації представниками громадськості вже спонукає органи влади провадити свою діяльність належним чином. До стадій реалізації громадського моніторингу, погоджуючись із В.М. Купрій та Л.В. Паливодою, віднесемо наступні: планування (на цьому етапі визначається мета моніторингу та розробляється його методологія); власне проведення громадського моніторингу (збір даних); аналіз результатів та їх інтерпретація (також включає в себе розробку певних рекомендацій, за наявності необхідності); інформування про отримані результати (поінформовані мають бути обов'язково зацікавлені сторони та широка громадськість); проведення реформ; оцінка результатів громадського моніторингу [9]. Кожна із наведених стадій є досить широкою за обсягом і слугує досягненню завдань моніторингу, серед яких: унеможливлення зловживань з боку представників органів державної влади; уникнення суб'єктивних суджень зі сторони значених органів; налагодження діалогу між владою та суспільством; нагляд за дотриманням владою векторів розвитку суспільства, визначених громадськістю. Саме тому на основі результатів проведення моніторингу вносяться зміни в діяльність органів державної влади, як в поточну так і в планування подальших перспектив розвитку. Описане може бути цілком поширено на зміст (зокрема його процедурний аспект)

громадського моніторингу за діяльністю Національної поліції.

### **Висновки**

Підсумовуючи зазначимо, що адміністративні процедури загальних форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції можна визначити як нормативно визначені та/або теоретично виведені комплекси організаційних цілеспрямованих послідовних і взаємоузгоджених дій суб'єктів громадського контролю та уповноважених органів державної влади, які структурно переважно поєднані у стадії (їх етапи), відображаючи таким чином зміст практичної реалізації форм здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції.

### **Література**

1. Про звернення громадян: закон від 02.10.1996 №393/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №47. ст.256.
2. Про громадські об'єднання: закон від 22.03.2012 №4572-VI // *Відомості Верховної Ради України*. 2013. №1. ст. 2.
3. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. // *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
4. Про доступ до публічної інформації: закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. ст. 314
5. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976// База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.02.2016).
6. Лаціба М.В., Орловський О.С., Хмара О.С. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. Київ : Агентство “Україна”, 2010. 96 с. URL: [http://www.oda.te.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/39011/pog\\_ekspert.pdf](http://www.oda.te.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/39011/pog_ekspert.pdf) (дата звернення: 02.02.2016)

7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996// База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.02.2016).

8. Хомов С.М. Громадський моніторинг як форма громадського контролю за діяльністю державної фіскальної служби України. *Часопис Академії адвокатури України*. Т. 8. №4(29). 2015. С. 138-143.

9. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади :навч. посіб. Київ : Макрос, 2011. 200 с. URL:[http://ccc-tck.org.ua/storage/books/book\\_all.pdf](http://ccc-tck.org.ua/storage/books/book_all.pdf) (дата звернення: 02.02.2016).

*Viktor Vasylenko*

### **ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF GENERAL FORMS OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE**

The author of the article has studied the procedural aspects of carrying out general forms of public control over the activities of the National Police of Ukraine. The basic regulatory legal acts regulating the procedure for carrying out administrative procedures of general forms of public control over the activities of the National Police have been analyzed.

The author has concluded that administrative procedures of general forms of public control over the activities of the National Police can be determined as normatively defined and / or theoretically derived sets of organizational purposeful consistent and mutually agreed actions of public control entities and authorized state authorities, which are structurally mostly combined in stages (their phases), thus reflecting the content of the practical implementation of forms of public control over the activities of the National Police.

**Key words:** administrative procedures, public control, forms of public control, National Police of Ukraine.