

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВНУТРІВІДОМЧОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

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

ORCID ID: 0000-0002-9313-861X

УДК 342.98(477)

DOI 10.32782/LAW.UA.2020.3.33

У статті сформовано науковий погляд щодо базових ознак та змісту внутрівідомчого громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Проаналізовано форми та методи даного виду контролю, а також основи участі громадськості у внутрішньо-управлінських процесах роботи поліції. Викладено думку щодо специфіки внутрівідомчого громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

Ключові слова: внутрішньовідомчий контроль, громадський контроль, Національна поліція, контроль поліції.

Постановка проблеми

Результативність роботи державного апарату прямо пов'язано із його можливостями до саморегуляції та самоорганізації. Кожна владна структура на сьогоднішній день володіє розгалуженою системою управління, яка включає в себе багато різних, ієрархічно розташованих елементів управлінського впливу, кожен з яких забезпечує реалізацію частини функціоналу окремо взятого державного органу. Не є виключення Національна поліція України, що включає в свою структуру загальнодержавний апарат управління та численні територіальні органи. Складність та особлива важливість виконуваних Національною поліцією завдань та функцій потребує безперервного внутрішнього або ж внутрівідомчого контролю за роботою всіх її структурних підрозділів.

Внутрівідомчий контроль в органах державної влади загалом, а також безпосередньо у межах поліцейських відомств

– це особлива діяльність кожної окремої управлінської структури. Тобто, даний вид діяльності використовується у внутрішньо-організаційних відносинах відповідного органу влади та полягає у забезпеченні та регулюванні діяльності державного відомства через систему спеціальних уповноважених ланок, якими, як правило, є посадові особи, що концентрують в своєму правовому статусі найширші повноваження.

Стан дослідження проблеми

Варто констатувати, що сутність та особливості внутрівідомчого громадського контролю за діяльністю Національної поліції належним чином не розроблялись в сучасній юридичній науці. Загальні правові та управлінські засади внутрівідомчого контролю органів державної влади досліджувались у працях: А.М. Апарова, В.П. Ворущило, С.М. Одегова, О.О. Бандурки, С.О. Шатрави, О.М. Куракіна та ряду інших вчених.

Мета і завдання дослідження

Мета і завдання статті полягають в аналізі сутності та всіх характерних особливостей внутрівідомчого громадського контролю за діяльністю Національної поліції, як одного з найбільш спірних та специфічних видів контролю.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає в тому, що вона є першим дослідженням в рамках якого визначено не просто особливості вну-

тривідомчого контролю діяльності поліції управлінського змісту, а наведеного прикладу застосування даного виду контролю громадськості.

Виклад основного матеріалу

Внутрішньовідомчий контроль, як указує у своєму дисертаційному дослідженні А.М. Апаров, є контролем міністерств і відомств за фінансовою діяльністю підзвітних організацій і підприємств. Апарат внутрішньовідомчого контролю користується широкими правами. Він може вимагати від установ і підприємств, які підлягають ревізії, подання необхідних матеріалів і документів, затребувати відомості від банківських органів, що кредитують підприємства; давати керівникам установ і підприємств вказівки про усунення знайдених при перевірці недоліків [1, с. 54]. Досліджуючи особливості внутрішньовідомчого контролю у контексті функціонування вже недіючого правоохоронного органу міліції, В.П. Ворущило та С.М. Одегова вказують про те, що цей контроль є одним із видів державного контролю, що забезпечує законність у діяльності міліції. Він, власне, здійснюється в системі органів внутрішніх справ і є «самоконтролем», внутрішнім «аудитом» цих органів. Внутрішньовідомчий контроль являє собою найважливіший елемент керівництва, складову організаційної роботи органів внутрішніх справ, кожного окремого апарату або підрозділу міліції. Зміст цієї форми контролю охоплює як контроль вищих органів внутрішніх справ за діяльністю нижчих (тобто підпорядкованих), так і контроль начальника органу, апарату, підрозділу за роботою безпосередньо підпорядкованих йому співробітників. Функції внутрішньовідомчого контролю здійснюють керівники спеціальних категорій державних службовців галузевих служб, а також спеціальні контрольно-інспекторські апарати. У процесі внутрішньовідомчого контролю перевіряється фактичне виконання рішень уряду, законів та інших правових розпоряджень, наказів, інструкцій, статутів, настанов, інших відомчих нормативних актів, що на них ґрунтуються. Внутрішньовідомчий контроль дає змогу дати всебічно й глибоко оці-

нити стан діяльності органів у цілому, його служб, ділові якості окремих співробітників. У процесі контролю з'ясовується, наскільки організовано й напружено функціонує той чи інший орган, апарат міліції; якою мірою організація, форми та методи роботи відповідають сучасним вимогам; які є недоліки, помилки й недогляди і в чому полягає їх причина. Контроль вивчає та узагальнює передовий досвід, виявляє резерви і шляхи вдосконалення оперативно-службової діяльності [2, с. 127–128; 3, с. 123–124].

Окрему позицію з приводу сутності внутрішньовідомчого контролю займають науковці, які розглядали його зміст в межах діяльності безпосередньо поліції. Так, С.О. Шатрава з приводу змісту внутрішньовідомчого контролю зауважує, що його варто розуміти як систему заходів, спрямованих на: по-перше, забезпечення дотримання поліцейськими принципу верховенства права і охорони прав людини та основоположних свобод, а також вимог законодавства і відомчих нормативно-правових актів; по-друге, запобігання, профілактику і припинення вчинення поліцейськими правопорушень; по-третє, проведення ефективних, всебічних, об'єктивних і справедливих внутрішніх розслідувань правопорушень, вчинених поліцейськими, а також випадків застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, які потягли за собою заподіяння тілесних ушкоджень чи смерть людини; по-четверте, захист поліцейських від протиправних посягань та загроз; по-п'яте, протидію спробам проникнення в систему Національної поліції осіб з кримінальними зв'язками [4, с. 147].

Відповідно до зазначеного, виділення внутрішньовідомчого громадського контролю за діяльністю поліції є нелогічним, так як громадськість не приймає участь в управлінні поліцейськими відомствами та не входить в їх управлінську структуру. В той же час, якщо взяти до уваги думку О.М. Куракіна про те, що право контролю належить безпосередньо народові, то сутність внутрішньовідомчого громадського контролю за роботою Національної поліції можна розглянути з іншого боку [5, с. 48]. Так, на наш погляд, даний різновид контролю є своєрідним вкраплен-

ням у поточний управлінський процес органів поліції, який на основі державної санкції допускає внормоване втручання у механізм керування вказаним органом з боку громадськості. Крім цього, громадський внутрівідомчий контроль за діяльністю поліції є найбільш спірним різновидом громадського контролю з огляду на те, що в ньому консолідовано ознаки та суб'єктивні чинники всіх інших видів контрольних процесів.

Тобто, даний вид діяльності використовується у внутрішньо-організаційних відносинах відповідного органу влади та полягає у забезпеченні та регулюванні діяльності державного відомства через систему спеціальних уповноважених ланок, якими, як правило, виступають посадові особи, що концентрують в своєму правовому статусі найширші повноваження, тобто, керівники.

Окремі аспекти внутрівідомчого громадського контроль за діяльністю поліції закріплено в статті 86 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 №580-VIII. В зазначеній нормі вказується, 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. 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. Керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють [6].

Участь громадськості у відносинах внутрівідомчого контролю за роботою поліції також відбувається в межах колегій. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і міс-

цевої державної адміністрації» від 02.10.2003 № 1569 колегія державного органу влади є консультативно-дорадчим органом і утворюється для підготовки рекомендацій щодо виконання міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади, місцевою держадміністрацією своїх завдань, погодженого вирішення питань, що належать до їх компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів їх діяльності [7]. Відповідно до Постанови, до складу колегії можуть входити не тільки представники відповідного органу виконавчої влади або інші посадові особи, але й представники органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, виборних органів державної влади тощо [7]. Так, наприклад, колегія діє в системі Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС), що є головним органом, який забезпечує формування та реалізацію державної політики в сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг [8]. Організаційно МВС підпорядковується Національній поліції, діяльність якої не тільки управляється міністерством, але й контролюється. З огляду на це робота колегії МВС має прямий вплив на процес функціонування Національної поліції. Важливим є те, що в склад колегії МВС входить велике число різних посадових осіб, серед яких є народні депутати України, представники громадської ради при МВС, представники громадських організацій тощо.

Одним з важливих форматів роботи громадськості в напрямку проведення внутрівідомчого контролю за роботою Національної поліції є громадська експертиза. Як зауважують науковці, наприклад, О.Г. Лиска громадська експертиза – це залучення членів громадськості, які мають спеціальні знання або досвід, експертами з питань, що розглядаються органами влади. Громадська експертиза створює атмосферу довіри між жителями та органами влади, забезпечує обмін інформацією між різними суб'єктами влади, є формою участі членів громадськості в розробці локальних нормативно-право-

вих актів, сприяє виробленню ефективних управлінських рішень [9, с. 52–53; 10, с. 114]. Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко та Т. Шевченко пропонують думку, відповідно до якої громадська експертиза – це інструмент дослідження діяльності органів виконавчої влади і внесення пропозиції щодо її удосконалення, а також розв'язання суспільно значущих проблем. Громадську експертизу можуть проводити інституції громадянського суспільства, тобто громадські організації, професійні та творчі спілки, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші. Громадські експерти вивчають документи органу влади, спостерігають за його роботою, проводять інтерв'ю з керівництвом тощо і за результатами дослідження подають органу виконавчої влади свої експертні пропозиції. За результатами розгляду цих пропозицій орган влади зобов'язаний розробити і затвердити заходи, спрямовані на їх реалізацію [11, с. 243–244].

Що з приводу змісту громадської каже нормативно-правова база? Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 № 976 громадська експертиза є складовою механізмом 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 [12]. Відповідно до вказаного документу, під інститутами громадянського суспільства слід розуміти громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [12].

Громадська експертиза, як засіб внутрішнього контролю за роботою органів

системи МВС, активно використовується на сьогоднішній день. Як приклад можна відмітити Експертні пропозиції громадського об'єднання «Українська Демократія» від 08.01.2019 №0801-191, які стосуються удосконалення обробки, аналізу та розгляду скарг в органах влади підпорядкованих МВС, зокрема, Національної поліції [13].

В статті 90 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII також зазначається, що контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України [6]. Окрім цього, представники громадськості також залучаються у процес атестації поліцейських.

Відповідно до Наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських» від 17.11.2015 № 1465 атестування поліцейських – це процес оцінки ділових, професійних, особистих якостей поліцейських, їх освітнього та кваліфікаційного рівнів, шляхом глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри [14]. Керівники всіх рівнів зобов'язані забезпечити атестування на високому організаційному та правовому рівні з дотриманням принципу відкритості (крім випадків, установлених законом) та об'єктивності в оцінці службової діяльності поліцейських, які атестуються. Атестування поліцейських проводиться: 1) при призначенні на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу; 2) для вирішення питання про переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність; 3) для вирішення питання про звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність [14].

Процес атестування здійснюється спеціальними атестаційними комісіями, а саме: центральними та атестаційними комісіями органів поліції. До складу атестаційних комісій входять: 1) у центральних атестаційних

комісіях: голова комісії - Голова Національної поліції України або його перший заступник, або заступник; секретар комісії – особа, яку визначає Голова Національної поліції України. У разі відсутності голови (секретаря) атестаційної комісії його обов'язки виконує член атестаційної комісії, який обраний більшістю голосів присутніх на засіданні членів атестаційної комісії; 2) в атестаційних комісіях органів поліції: голова комісії та секретар комісії визначаються керівником органу поліції за погодженням із Головою Національної поліції України [14].

При цьому, до зазначених вище атестаційних комісій можуть бути включені працівники підрозділів кадрового забезпечення, Департаменту внутрішньої безпеки Національної поліції, практичної психології та інші працівники апарату Національної поліції чи органу поліції, а також за згодою народні депутати України, працівники МВС, громадських, правозахисних організацій, представники проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації. Кандидати з числа народних депутатів України, працівників МВС, громадських, правозахисних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації включаються до складу атестаційних комісій за пропозиціями, які були отримані після розміщення відповідних оголошень на офіційних сайтах МВС чи органів поліції, та за наявності їхньої згоди [14].

Висновки

Таким чином, аналіз юридичних положень, які закріплюють форми, методи та інститути внутрівідомчого контролю за діяльністю Національної поліції дозволили сформулювати коло висновків з приводу особливостей даного різновиду громадського контролю, а саме:

- по-перше, внутрівідомчий контроль є найбільш полісуб'єктним з поміж інших різновидів громадського контролю за роботою Національної поліції, так як може реалізовуватись як в індивідуальному порядку громадянами, іноземцями та особами без громадянства (шляхом аналізу відкритих звітів органів Національної поліції перед

громадськістю), так і громадськими організаціями, спеціалізованими громадськими суб'єктами (проведення громадських експертиз, участь народних депутатів у складі колегій тощо);

- по-друге, основою внутрівідомчого контролю за діяльністю поліції є залучення громадськості до процесу управління поліцією, зокрема, в межах різноманітних дорадчо-консультативних органів, або в межах атестаційних комісій;

- по-третє, форми та метод даного різновиду контролю варіюються від інформаційно-аналітичних процедур до формування складних нормативних, обов'язкових до врахування пропозицій, щодо удосконалення процесу функціонування Національної поліції, які розроблюються представниками громадськості в межах їх взаємодії та співпраці із центральним органом виконавчої влади, якому поліція підпорядковується, тобто, МВС;

- по-четверте, на сьогоднішній день внутрівідомчий громадський контроль за роботою Національної поліції реалізується здебільшого шляхом залучення громадськості в управлінські процеси здійснені Міністерством внутрішніх справ, як основної керівної та організаційної ланки, центрального «вузла», який здійснює регулювання поліцейської діяльності в країні.

Таким чином, спираючись на вищевикладене, внутрівідомчий громадський контроль за роботою Національної поліції варто розглядати, як сукупність форм та методів управління органами, що входять в структуру поліції, котрі передбачають залучення в управлінський процес представників громадськості в рамках діяльності громадських рад, колегій, атестаційних комісій тощо.

Література

1. Апаров А.М. Правове забезпечення фінансового контролю діяльності органів влади: дисертація / А.М. Апаров // Київ: *Національний університет біоресурсів і природокористування України*. 2009. 210 с.

2. Ворушило В.П. Здійснення контролю за діяльністю міліції як основний засіб забезпечення законності / В.П. Ворушило // *Ви-*

сник Запорізького юридичного інституту. 2003. №1. С. 124–136.

3. Одегова С.М. Адміністративно-правові основи мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців: дисертація / С.М. Одегова // Запоріжжя: *Класичний приватний університет*. 2009. 198 с.

4. Шатрава С.О. Внутрішньовідомчий контроль за діяльністю органів Національної поліції як складова мінімізації корупційного ризику / С.О. Шатрава // *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. №1. С.146–149.

5. Куракін О.М. Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект): дисертація / О.М. Куракін // Запоріжжя: Міністерство внутрішніх справ України. *Запорізький юридичний інститут*. 2005. 213 с.

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

7. Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації: постанова, положення від 02.10.2003 №1569 // *Офіційний вісник України*. 2003. № 40. ст. 2107.

8. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова, положення від 28.10.2015 №878 // *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. ст. 2972.

9. Залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні : навч.-метод. посіб. / [А.О. Чемерис, М.Д. Лесечко, Р.М. Рудніцька та ін.] ; за заг. ред. А.О. Чемериса. Львів : *ЛРІДУ НАДУ*, 2005. 96 с.

10. Лиска О.Г. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування: дисертація / О.Г. Лиска // Харків: *Харківський регіональний інститут державного управління*. 2009. 209 с.

11. Головенко Р., Котляр Д., Нестеренко О., Шевченко Т. Закон України «Про доступ до публічної інформації»: науково-практичний коментар // ГО «Фундація», «Центр суспільних медіа». 2012. 334 с.

12. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова, порядок від 05.11.2008 №976 // *Офіційний вісник України*. 2008. № 86. ст. 100.

13. Експертні пропозиції, підготовлені ГО «Українська Демократія» за результатом проведення громадської експертизи діяльності Міністерства внутрішніх справ України, подані 08.01.2019: пропозиції від 08.01.2019 № 0801-191 // *Офіційний веб сайт Міністерства внутрішніх справ України*. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://mvs.gov.ua/upload/file/mvs_propozic.pdf.

14. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: наказ від 17.11.2015 № 1465 // *Офіційний вісник України*. 2015. №90. ст.234.

Viktor Vasylenko,

**ESSENCE AND SPECIFIC FEATURES
OF INTRA DEPARTMENTAL CONTROL
OVER THE ACTIVITIES OF THE
NATIONAL POLICE**

The author of the article has formed a scientific view on the basic features and content of intra departmental public control over the activities of the National Police. The author has analyzed the forms and methods of this type of control, as well as the basics of public participation in the internal management processes of police activities. The author has provided own opinion on the specifics of intra departmental public control over the activities of the National Police of Ukraine.

Key words: *intra departmental control, public control, National Police, control over the police.*