

УДК 347.962 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.1.26>

С. С. Вітвіцький

доктор юридичних наук, професор, ректор
Донецького державного університету внутрішніх справ,
Заслужений юрист України

Р. О. Ткаченко

кандидат юридичних наук,
начальник Покровського РУП ГУНП в Донецькій області

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД КОНТРОЛЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ПІД ЧАС ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ

У статті розглядається міжнародний досвід контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю органів Національної поліції під час забезпечення публічної безпеки та порядку. Вказано, що правоохоронна діяльність держави є гарантією правопорядку та законності і забезпечується органами поліції. Реформування правоохоронної діяльності в нашій країні і надає актуальність дослідженню громадського контролю за діяльністю органів поліції, як центрального органу виконавчої влади, на який покладено обов'язок боротьби з кримінально протиправною діяльністю, охорони публічного порядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Зазначено, що вивчення міжнародного досвіду здійснення контролю за діяльністю органів поліції, державних органів, органів публічної адміністрації серед вчених різних галузей знань і держав немає єдиного підходу. Останній розглядається як із урахуванням негативних моментів, які не слід застосовувати у діяльності органів поліції нашої держави, так і позитивно, із урахуванням позицій, які можуть бути рекомендовані до застосування або впровадження в Україні, особливо в умовах глобалізаційного світу. Досвід європейських держав з розвинутою демократією дозволяє громадськості 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. Підсумовано, що в період реформування правоохоронних органів, важливим аспектом розбудови держави основаної на європейських цінностях є уникнення негативних наслідків реформування та перехід від тотального державного контролю до громадського контролю з урахуванням міжнародного досвіду. Взаємодія органів поліції та громадськості є передумовою відкритості та громадського контролю.

Ключові слова: міжнародний досвід, громадський контроль, публічна безпека та порядок, органи місцевого самоврядування, Національна поліція, реформування правоохоронних органів.

Постановка проблеми. Стратегічним пріоритетом державної політики України є долучення до високих міжнародних стандартів громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції. В рамках реформування правоохоронних органів України передбачена перебудова адміністративних структур поліції та перерозподіл їх повноважень з метою якісного і зручного надання сервісних послуг населенню нашої держави. Особливого значення

сьогодні набувають вимоги щодо діяльності органів поліції, які здатні підвищити якісні стандарти життя впливаючи на соціальні процеси, знижуючи рівень кримінально протиправної діяльності, підвищуючи рівень безпеки, надаючи високоякісні послуги населенню. Саме тому організаційні та структурні перетворення в державі починаються з Національної поліції. Результатом реформування органів поліції має стати створення системи органів, які надавати-

муть якісні сервісні послуги на рівні загально-визнаних європейських стандартів, забезпечуватимуть оптимальне використання публічних засобів, своєчасно та адекватно реагуватимуть на зовнішньополітичні, соціально-економічні виклики та загрози. Для забезпечення рівня міжнародних стандартів в правоохоронній сфері і забезпечення громадського контролю за ними, необхідно спрямувати зусилля всієї держави на досягнення цієї мети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розглядуваній тематиці присвятили свої праці такі вчені як В. Костицький, Л. Наливайко, С. Петков, Д. Слинько, В. Тацій, Ю. Шемшученко та ін. Однак, окремі питання залишились не в повній мірі розкритими.

Метою статті є розгляд міжнародного досвіду контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю органів Національної поліції під час забезпечення публічної безпеки та порядку з метою його запозичення та інтеграції у національну правоохоронну діяльність.

Виклад основного матеріалу. Питання ефективної боротьби зі злочинністю, охорони публічного порядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина є пріоритетними напрямками роботи правоохоронних органів всіх країн, а громадський контроль є гарантом їх виконання на високому професійному рівні відповідно до внутрішнього законодавства. Про рівень демократії та його розвиток у державі свідчать показники саме в цій сфері.

Правоохоронна діяльність держави є гарантією правопорядку та законності і забезпечується органами поліції. Реформування правоохоронної діяльності в нашій країні і надає актуальність дослідженню громадського контролю за діяльністю органів поліції, як центрального органу виконавчої влади на який покладено обов'язок боротьби зі злочинністю, охорона публічного порядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Національна поліція України, як один з органів цілісної системи органів публічної адміністрації покликаний задовольняти потреби суспільства і тому громадянське суспільство, як і належить, подає себе з позиції свого природного, органічного, глибинного верховенства над державою.

Розвинуте громадянське суспільство виступає опонентом держави і спрямовує діяльність держави на задоволення громадських потреб, громадських інтересів та громадської думки. Громадський контроль в цій ситуації виступає

гарантом або захистом певної соціальної групи, індивідуума. Без збалансованості у всіх сферах суспільного життя може наступати домінування однієї сторони взаємовідносин. Важливою складовою цих стосунків є їх побудова на принципах конституціоналізму або верховенства права.

Вивчення міжнародного досвіду контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю органів Національної поліції під час забезпечення публічної безпеки та порядку серед вчених різних галузей знань і держав немає єдиного підходу. Останній розглядається як із урахуванням негативних моментів, які не слід застосовувати у діяльності органів поліції нашої держави, так і позитивно, із урахуванням позицій, які можуть бути рекомендовані до застосування або впровадження в Україні, особливо в умовах глобалізаційного світу.

У межах нашого дослідження ми зупинимось на найбільш вдалих міжнародних прикладах процедури застосування громадського контролю у правоохоронних органах, наведемо приклади діяльності із зазначеної проблематики органів влади тих країн, що визнані світовими лідерами щодо демократії та взаємодії влади з громадськістю, а саме: Франції, Канади, США та Грузії [1; 2, с. 54; 3, с. 53]. Досвід зазначених країн є не тільки позитивним, а й негативним тому, що в процесі впровадження та вдосконалення методики залучення громадськості до співпраці з органами влади ці країни також мали і проблеми і невдачі.

Діяльність органів Національної поліції в період реформування не залишається осторонь громадського інтересу і громадського контролю. Громадська діяльність спрямована на удосконалення якості здійснення поліцейських послуг на території обслуговування, як найважливішого критерію оцінки роботи органів поліції з метою її покращення та створення безпечного для існування середовища.

Сьогодні для нашої держави важливим механізмом громадського контролю органів Національної поліції залишається формування інституту звернення громадян. У теоретичному плані такий інститут повинен слугувати задоволенню потреб громадськості та бути основною умовою забезпечення ефективності державної влади і посилення контролю громадян за діяльністю органів поліції, а відповідно, і можливості для участі громадян у творенні державної політики у цій сфері.

Виходячи з цієї позиції необхідно чітко сформулювати основні механізми та критерії,

з якими листами та запитами і в які терміни громадянська може звертатись до органів поліції, не захарашуючи її діяльність, а дійсно впливати на вирішення суспільних проблем.

Відповідно до ст. 40 Конституції України громадяни мають право на індивідуальні та колективні звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, які зобов'язані розглядати ці звернення у встановлений законом термін і давати обґрунтовану відповідь. Ст. 55 Конституції гарантує кожному право на оскарження в судді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Суттєво розширює кордони в цьому питанні Закон України «Про звернення громадян», який безпосередньо врегульовує питання механізмів реалізації громадянами права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян пропозиції про поліпшення їх діяльності.

Досвід європейських держав з розвинутою демократією дозволяє 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.

Не менш важливим є положення ч. 2 ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яке передбачає, що громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється, зокрема, особисто громадянами шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо [4]. Без реальної можливості громадян отримувати інформацію про діяльність публічної адміністрації існування будь-яких демократичних інститутів громадської участі є лише декларацією.

Створення ефективного механізму громадського контролю дозволяє вчасно оновлювати нормативно-правову базу, в якій чітко прописувати технологію надання державно-управлінських послуг, процедуру взаємовідносин з громадянськістю та ступінь відповідальності службовців, що відповідають за надання послуг, з метою якісного та професійного задоволення потреб громадян на основі високих європейських стандартів [5, с. 13].

Ці стандарти змінюють стосунки і переводять їх у зовсім іншу площину. Сьогодні вимагає кардинальних змін підходів взаємодії

між громадянськістю та державними органами, що у свою чергу покращить ефективність громадського контролю. Принциповою є позиція у зміні підходу до самого громадянина, який по суті від особи, яка звертається з проханням на надання послуги, перетворюється на клієнта сервісного органу. І, відповідно, з особи, що замовляє послугу – на споживача цих послуг. Це повинно повністю змінити підходи в наданні сервісних послуг і одночасно підвищити ефективність надання послуг органами публічної адміністрації.

В цьому аспекті є досить цікавим досвід США. Громадяни країни займають активну громадянську позицію і намагаються впливати на процеси управління державними справами [6, с. 2]. Початком цієї активності став «Закон сонячного світла», прийнятий у 1976 році, який зобов'язав всіх держслужбовців приймати відкриті рішення.

Досить цікава і корисна практика міжнародної спільноти стосовно різноманітних громадських рад при публічних адміністраціях.

Наступним кроком стало встановлення відеоспостереження на вулицях міст і місцях концентрації правопорушень. Це, у свою чергу, дозволило визначати протиправні дії, як правопорушників, що не визнають своєї провини та, відповідно, дії співробітників поліції у разі надходження на їх дії скарг. Вся інформація міститься на центральному сайті міністерства у вільному доступі.

Наведений вище позитивний досвід, може бути залучений у діяльності органів Національної поліції в частині покращення громадського контролю. Стосовно негативного досвіду міжнародної спільноти у частині громадського контролю за діяльністю органів поліції, останній можна подати в узагальненому вигляді: маніпуляція; терапія; інформування; консультація; присутність громадськості при прийнятті рішень; партнерство; делегована влада; громадський контроль.

Маніпуляція громадянськістю полягає у нав'язуванні раніше підготовленого порядку дій, переконанні у правоті дій співробітників публічної адміністрації. Дуже часто маніпуляція застосовується на рівні державних програм, коли громадянська обговорює текст однієї програми, а схвалюється корегований текст [7, с. 176]. Терапія маскується під реальну участь громадськості, під її виглядом залучена до управління група громадян піддається «груповій терапії» з метою змінення їх рішення або змінюються питання що піддані гро-

мадському контролю [8, с. 177]. Інформування громадськості повинно здійснюватись вчасно на стадії підготовки програм та інших стратегічних документів на шляху залучення громадськості. У більшості випадків громадськості не вдається здійснити громадський контроль, так як, на затвердження виноситься вже сформований документ, який тільки необхідно схвалити громадськості [9]. Запрошення до співробітництва громадськості шляхом проведення з ними консультацій. Але насправді це не є гарантією врахування зауважень, що висловлювалися під час цього заходу, тому що, вони можуть бути не враховані у остаточних варіантах документів, тому найчастіше цей варіант використовується у якості опитування, під час зустрічі з громадськістю [10, с. 179].

На етапі присутності громадськості під час схвалення рішень розпочинається початковий реальний вплив, але ще все одно це повністю не впливає на остаточний результат. Обговорювати можна до безконечності, а право судити про законність цих результатів та їх реальну корисність залишається за профільними органами публічної адміністрації [10, с. 180].

Ще однією формою громадської участі є партнерство з правоохоронними органами та органами публічної адміністрації. За цією формою складається угода про розподіл повноважень обох сторін на території обслуговування з чітким визначенням прав та обов'язків всіх сторін і механізмом вирішення спірних та проблемних питань. В односторонньому порядку змінюватись та вирішуватись вони не можуть. Ефективно ця форма може працювати лише у тому випадку, коли на території обслуговування сформована міцна громада, з чітко визначеними пріоритетами діяльності. Також для повноцінної роботи необхідно мати можливість оплатити роботу осіб, що залучаються у якості спеціалістів та експертів у різних галузях знань. Тільки за цих умов у громадськості є реальна можливість впливати на роботу публічної адміністрації [10, с. 181].

Делегована влада – це процедура переговорів між громадськістю та представниками органів публічної адміністрації за результатом яких громада може отримати домінуючу роль по визначеним переговорами питань. Ця форма громадської участі застосовується на місцевому рівні з метою вирішення принципових питань у конкретній сфері на місцевому рівні або для спільного планування майбутніх проєктів [10, с. 181].

Громадський контроль на сьогодні залишається найбільш робочою формою впливу на діяльність органів публічної адміністрації. Ця форма контролю громадськості ще набирає обертів у процесі взаємодії з державними органами. Громадськість може та повинна брати участь у прийнятті законів, формуванні корпусу законодавців, а також повинна мати можливість впливати на представників інших гілок влади у формах, які передбачено законом [11].

Досвід міжнародної спільноти свідчить, що на сьогодні відсутня єдина модель громадянського суспільства, яка б могла застосовуватись однаково для всіх країн. Обов'язково на будь-якій моделі залишає відбиток менталітет, специфіка культур, історизм становлення та розвитку. Дієвий громадський контроль, як складова громадянського суспільства стає таким за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу в рамках законодавства. Отже, громадянське суспільство ґрунтується на нормах законодавства і спрямоване на забезпечення легітимних прав та обов'язків усіх учасників громадянського суспільства.

В період реформування правоохоронних органів, важливим аспектом розбудови держави, основаної на європейських цінностях, є уникнення негативних наслідків реформування та перехід від тотального державного контролю до громадського контролю з урахуванням міжнародного досвіду.

Необхідно зазначити, що взаємодія органів поліції та громадськості є передумовою відкритості та громадського контролю. У разі недостатнього інформування виникає потреба у громадському контролі або у разі неврахування позицій населення, виявлення порушень законних прав та свобод громадян виникає гостра потреба у втручання діяльності органів Національної поліції з метою виправлення ситуації.

Сьогодні очевидним є той факт, що в нашій країні відсутній механізм контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю органів Національної поліції під час забезпечення публічної безпеки та порядку. В законодавстві прописана можливість його здійснення, але не передбачена процедура та механізм. Тому вивчення позитивного міжнародного досвіду є корисною і виправданою з подальшим запозиченням корисних напрацювань в цій сфері. Позитивне напрацювання міжнародних колег надасть поштовх для подальших правових доробок з цього питання та допоможе в їх вирішенні спираючись на міжнародний досвід.

Висновки. Отже, громадянське суспільство спрямоване на забезпечення комфортного життя і захищає громадян від можливого свавілля та небажаного втручання державних органів в їх життя. Відповідно до концепції розвитку громадянського суспільства, важливим елементом розвитку держави і суспільства є удосконалення контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю органів Національної поліції під час забезпечення публічної безпеки та порядку, що сприяє захисту демократичних процесів. В державах з ефективно функціонуючою та розвиваючою демократією забезпечується баланс функціонування між громадянським суспільством та державою. Саме за таких умов досягається ефективна взаємодія та розвиток всіх учасників цього процесу.

Список використаної літератури?

1. Becker H. C. Telling About Society. Chicago : University of Chicago Press, 2007. 304 p.
2. Bellavance M. Les politiques gouvernementales : élaboration-gestion-évaluation. Montreal : Année, 1985. 268 p.
3. Berger A. Market Discipline in Banking, Proceedings of a conference on Bank Structure and Competition. *Federal Reserve Bank of Chicago*. 1998. № 5. 419-437 p.
4. Административное право Украины: учебник для студентов высших. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др.; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. X. : Право, 2003. 327 с.
5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ / за заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. К. : Українська академія внутрішніх справ, 1995. 177 с.
6. Crossley N. After Habermas: New Perspectives on the Public Sphere : monograph. Oxford : Paper., 2004. 192 p.
7. Geertz C. The Interpretation of Cultures. N. Y. : Basicbook, 1973. 480 p.
8. Gehezel D. Law and Social change. *Tulane Law Review*. 1959. Vol. 33. P. 749-801.
9. Hobbes T., Dunn J. Leviathan or The matter, forme, & power of a common-wealth ecclesiasticall and civill. New Haven, Conn. ; London : Yale univ. press, 2010. 583 p.
10. Howard M. M. The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe. Cambridge : Cambridge Univ., 2003. 21 p.
11. Майданник О. В. Парламентський контроль за діяльністю виконавчої влади в Україні: питання теорії. *Право України*. 2012. № 5. С. 105-110.
12. Федоренко В. Л. Методологія та методи дослідження проблем системи конституційного права України. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2009. № 2. С. 13-27.

Vitvitskyi S. S., Tkachenko R. O. International experience of control of local government bodies over the activities of national police bodies when ensuring public safety and order

The article examines the international experience of control of local self-government bodies over the activities of the National Police while ensuring public safety and order. It is indicated that law enforcement activities of the state are a guarantee of law and order and are ensured by the police. The reform of law enforcement activities in our country also gives relevance to the study of public control over the activities of police bodies, as the central body of the executive power, which is entrusted with the duty of fighting crime, protecting public order, and ensuring the rights and freedoms of people and citizens. It is noted that the international experience of studying the issue of public control over the activities of police bodies, state bodies, and public administration bodies among scientists of various fields of knowledge and states does not have a single point of view. The experience of using public control is considered as one of the negative points that should not be applied in the activities of the police bodies of our state and, accordingly, has positive points that can be recommended for use or implementation in Ukraine, especially in the conditions of a globalized world. The experience of European states with developed democracies allows the public to express advice, provide recommendations, challenge the actions of public administration officials, law enforcement agencies, resolve issues related to social conditions of life and improvement of legal support of state and public life, other social and cultural spheres of state and society. It is concluded that during the period of law enforcement reform, an important aspect of the development of a state based on European values is the avoidance of negative consequences of reform and the transition from total state control to public control, taking into account international experience. The interaction between the police and the public is a prerequisite for openness and public control.

Key words: international experience, public control, public safety and order, local self-government bodies, National Police, law enforcement reform.