

УДК 342.98(477)

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

ПРЕДМЕТ ТА МЕЖІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано зовнішню та внутрішньоорганізаційну діяльність Національної поліції України. Визначено предмет та межі громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Зроблено висновок, що під предметом громадського контролю за діяльністю Національної поліції України необхідно розуміти інформацію про зовнішню та внутрішньоорганізаційну діяльність органів, державних установ та закладів освіти як структурних елементів системи поліції та професійно-функціональної і службово-трудової діяльності їх персоналу за винятком тієї, що віднесена до службової і таємної, а також відомостей, що стосуються приватного та сімейного життя працівників названих органів, установ та закладів.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, предмет контролю, межі контролю, Національна поліція.

Василенко В.

Предмет и пределы общественного контроля за деятельностью Национальной полиции Украины

В статье проанализированы внешняя и внутриорганизационная деятельность Национальной полиции Украины. Определены предмет и пределы общественного контроля за деятельностью Национальной полиции. Сделан вывод, что под предметом общественного контроля за деятельностью Национальной полиции Украины необходимо понимать информацию о внешней и внутриорганизационной деятельности органов, государственных учреждений и учебных заведений в качестве структурных элементов системы полиции и профессионально-функциональной и служебно-трудоу деятельности их персонала за исключением той, которая отнесена к служебной и секретной, а также сведений, касающихся частной и семейной жизни работников названных органов, учреждений и заведений.

Ключевые слова: контроль, общественный контроль, предмет контроля, пределы контроля, Национальная полиция.

Vasylenko V.

The subject matter and limits of public control over the activities of the National Police of Ukraine

The author of the article has analyzed the external and internal organizational activities of the National Police of Ukraine. The subject matter and limits of public control over the activities of the National Police have been determined. It has been concluded that the subject matter of public control over the activities of the National Police of Ukraine should be understood as information about external and internal organizational activities of agencies, state institutions and educational institutions as structural elements of the police system,

professional and functional, service and labor activities of their personnel except the one related to official and secret activities, as well as information concerning the private and family life of the employees of the indicated agencies, institutions and organizations.

Keywords: *control, public control, control's subject matter, limits of control, National Police.*

Постановка проблеми. Визначення предмету контролю за діяльністю Національної поліції України дає можливість окреслити напрями роботи органів поліції, перелік професійних компетенцій їх персоналу, за якими здійснюється громадський контроль, та обмежити сфери, котрі, з тих чи інших обставин, будуть знаходитись поза його межами. Одночасно, теоретична цінність встановлення предмету громадського контролю за діяльністю Національної поліції полягає у формуванні емпіричного підґрунтя для удосконалення процедури громадського контролю та уточнення повноважень суб'єктів його реалізації. Отже, високий рівень теоретико-прикладної цінності встановлення предмету та окреслення меж громадського контролю за діяльністю Національної поліції, а також відсутність ґрунтовних теоретичних розробок даного питання лише підвищує актуальність та своєчасність його розв'язання.

Стан дослідження проблеми. Питання громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, у тому числі і Національною поліцією, були предметом вивчення багатьох науковців, зокрема: О.І. Безпалої, С.Ф. Денисюка, О.Ф. Джафарової, А.М. Клочка, О.Ф. Кобзара, О.М. Музичука, А.Ф. Мельника, Л.Р. Наливайко, О.В. Савченка, В.Р. Собиної та інших. Незважаючи на вагомі теоретичні напрацювання у цій сфері, дискусійним питанням залишається визначення предмету та меж громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, що обумовлює актуальність обраної тематики дослідження.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є визначення предмету громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Виходячи з поставленої мети, завданнями цієї статті є: 1) проаналізувати зовнішню та внутрішньоорганізаційну діяльність Національної поліції; 2) окреслити межі громадського контролю за діяльністю Національної поліції.

Наукова новизна дослідження. Наукова новизна дослідження полягає у тому, що в роботі дістали подальшого розвитку визначення предмету та меж громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Предмет громадського контролю за діяльністю Національної поліції України уособлює явище, що становить основу, ядро контрольної діяльності, котре має двоелементну структуру внаслідок специфічного суб'єкта реалізації вказаного виду діяльності – громадськості, яка наділена достатньо широкими повноваженнями, завдяки чому громадським контролем можуть бути охоплені майже всі аспекти (напрями, види) діяльності поліції. Тож, для встановлення предмету громадського контролю за діяльністю Національної поліції звернемося до визначення видів такої діяльності, що зокрема втілюються у межах практичної діяльності працівників органів, установ та закладів поліції (поліцейських, інших посадових (службових) осіб та працівників, які обіймають конкретні посади (первинні структурні одиниці – робочі місця)).

Логічно припустити, що уявлення про діяльність органів Національної поліції України необхідно формувати шляхом аналізу завдань, поставлених

перед цим органом.

Завдання Національної поліції визначені ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» [1]. Не дивлячись на те, що одним з ключових моментів, який уособлює сутність реформування органів внутрішніх справ у розрізі створення Національної поліції є закріплення єдиного завдання поліції: «надання поліцейських послуг» [1], її діяльність полягає у: «1) забезпеченні публічної безпеки і порядку; 2) охороні прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) наданні в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [1]. Відповідна діяльність у розумінні законодавця є сферами реалізації завдань поліції – надання поліцейських послуг.

Загальноприйнятим у теорії адміністративного права є поділ діяльності поліції на два напрями або види за напрямками впливу: зовнішню та внутрішньо організаційну [2, с. 49; 3, с. 10; 4, с. 20; 5, с. 17]. З позиції окремих авторів названі складові є формами діяльності поліції [6, с. 93]. Розв'язання поставленого нами завдання не потребує звернення до дискусії з даного приводу, оскільки вирішення відповідного, як стало зрозуміло, дещо дискусійного питання жодним чином не позначиться на визначенні предмету громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Втім з метою забезпечення логічної послідовності викладення матеріалу зовнішню та внутрішньоорганізаційну діяльність поліції ми будемо розглядати у якості її напрямів, у межах яких можуть бути окреслені їх види, про що мова піде нижче.

У юридичній літературі відмічають, що зовнішня діяльність поліції полягає у: «забезпеченні публічної безпеки і порядку; здійсненні дозвільної системи; забезпеченні діяльності спеціальних установ; забезпеченні реалізації права громадян на свободу пересування та вільний вибір місця проживання; контролі за безпекою дорожнього руху транспорту й пішоходів; конвоюванні заарештованих і засуджених; забезпеченні охорони об'єктів» [2 с. 43]; «здійсненні превентивної та профілактичної діяльності; адміністративно-юрисдикційній діяльності; забезпеченні діяльності спеціальних установ (ізоляторів тимчасового тримання, приймальників-розподільників)» [4, с. 21; 3, с. 10; 5, с. 18]. Враховуючи, що описана література є адміністративно-правовою, до відповідного переліку також необхідно додати і такий напрям роботи поліції як виявлення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, який безпосередньо впливає з одного із завдань поліції – «протидія злочинності».

Окремо необхідно акцентувати увагу на такому важливому напрямі діяльності поліції як міжнародне та національне співробітництво, яке сприяє: удосконаленню роботи поліції, її окремих органів чи підрозділів; підвищенню кваліфікації персоналу; проведенню досудового розслідування; розкриттю злочинів; здійсненню провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Внутрішньоорганізаційна діяльність реалізується в межах системи Національної поліції, та складається з суспільних зв'язків між її працівниками в межах системи її органів. Такі дії переважно носять управлінській і організаційний характер, покликані ефективно та оперативно вирішувати індивідуальні управлінські справи. Вони спрямовані на забезпечення систематичного функціонування органів і підрозділів поліції, наприклад, вирішення кадрових питань або таких, що пов'язані з матеріально-технічним забезпеченням. Досить вдало відповідний напрям діяльності описує

О.Ф. Кобзар, котрий запропонував поділити її на три групи, що об'єднують дії, спрямовані на: вирішення організаційних і кадрових питань, визначення чіткого та ефективного управлінського процесу, налагодження координації між підрозділами та окремими працівниками, «запобігання збоєм у системі управління органу поліції, забезпечення дисципліни працівників органів поліції і створення умов для нормального функціонування органу» [6, с. 93].

До видів (проявів) внутрішньоорганізаційної діяльності поліції необхідно віднести: «визначення структури відповідних підрозділів, її вдосконалення; добір й розстановка кадрів; планування й координація роботи; прийняття рішень на певний період або на проведення конкретних заходів, операцій; надання практичної допомоги підпорядкованим підрозділам і працівникам; взаємодія з іншими службами; узагальнення й поширення передового досвіду поліції; контроль і перевірка виконання завдань, заохочення працівників, їх атестування» [2, с. 49; 5, с. 17-18]; ведення та організація документообігу [4, с. 21; 3, с. 10].

Зазначимо, що у системі поліції крім органів, які забезпечують виконання завдань поліції, «можуть утворюватися науково-дослідні установи та установи забезпечення, заклади професійної (професійно-технічної) освіти зі специфічними умовами навчання» [1]. Отже, ґрунтуючись на викладеному, вважаємо, що предмет громадського контролю за діяльністю Національної поліції включає:

1) діяльність Національної поліції як системи органів, державних установ (установи забезпечення), закладів освіти (професійної (професійно-технічної) освіти зі специфічними умовами навчання):

1.1) зовнішня діяльність поліції: забезпечення публічної безпеки і порядку; виявлення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень; здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення; здійснення окремих дій у сфері дозвільної системи; контроль за дотриманням Правил дорожнього руху; проведення превентивної та профілактичної роботи; забезпечення функціонування спеціалізованих установ поліції (ізолятори тимчасового тримання та приймальники-розподільники), в тому числі конвоювання заарештованих і засуджених осіб; охорона окремих об'єктів державної та приватної форм власності; забезпечення діяльності Національної поліції; забезпечення реалізації права дитини на здобуття дошкільної освіти; надання послуг з оздоровлення та відпочинку дітей; міжнародне співробітництво);

1.2) внутрішньоорганізаційна діяльність: визначення організаційно-структурних аспектів роботи поліції; реалізація управлінського процесу, зокрема планування роботи, координація діяльності, постановка завдань і контроль за їх виконанням; вирішення кадрових питань, в тому числі проведення атестації поліцейських, забезпечення їх професійної підготовки, підвищення кваліфікації та окремих форм службової підготовки; ведення та організація документообігу тощо).

2) діяльність персоналу (працівників) органів поліції, державних установ та закладів освіти:

2.1) професійно-функціональна діяльність поліцейських, інших посадових (службових) осіб та працівників, які обіймають конкретні посади (первинні структурні одиниці – робочі місця) – виконання (здійснення) у межах функціональних обов'язків або умов трудового договору: завдань поліції; діяльності з метою забезпечення функціонування Національної поліції; професійної підготовки поліцейських, підвищення кваліфікації, окремих форм службової підготовки поліцейських; забезпечення реалізації

права дитини на здобуття дошкільної освіти, її фізичний, розумовий і духовний розвиток, соціальну адаптацію та готовність продовжувати освіту; надання послуг з оздоровлення та відпочинку дітей відповідно до державних соціальних стандартів надання послуг з оздоровлення та відпочинку;

2.2) службово-трудова діяльність: виконання обов'язків поліцейського; дотримання службової дисципліни (зокрема, Присяги поліцейського, Правил етичної поведінки поліцейських, вимог та обмежень антикорупційного законодавства) та норм трудового законодавства.

Логічно було б припустити, що предмет громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, тобто діяльність останньої сама по собі встановлює обмеження для контрольної діяльності. В той же час, необхідно звернути увагу на засоби здійснення контролю за діяльністю поліції з боку громадськості, найпоширенішим із яких є публічна інформація. Саме остання дає можливість громадянам скласти вичерпне уявлення про діяльність поліції. Вона по-суті є явищем, що підлягає аналізу, під час якого громадяни можуть виявити певні відхилення – порушення норм чинного законодавства. На нашу думку, під час окреслення меж громадського контролю за діяльністю Національної поліції України варто враховувати обсяг інформації, котра може бути оприлюднена та/або знаходиться в публічному доступі.

Частіше за все уявлення про законність діяльності поліції та правомірність дій її персоналу громадяни складають саме на підставі інформації, оприлюдненої у різних джерелах, самими органами Національної поліції України, засобами масової інформації та іншими особами. Водночас, зрозуміло, що не вся інформація про роботу поліції може бути оприлюднена та знаходитись у публічному доступі, адже в рамках службової діяльності поліцейським може стати відома інформація, що містить персональні дані осіб, відомості про їх приватне та особисте життя. Незважаючи на текстуальне закріплені відкритості та прозорості у якості принципу діяльності поліції, окремі дії поліцейських як і документація мають особливий статус, який обмежує доступ різних категорій осіб до цих відомостей. Прикладом таких дій є негласні слідчі дії, тобто «різновид слідчих (розшукових) дій, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбачених цим Кодексом» [7] (ст. 246 Кримінального процесуального кодексу України), а також деякі напрями оперативно-розшукової діяльності, котра являє собою «систему гласних і негласних пошукових та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів» [8] (с. 2 Закону України про оперативно-розшукову діяльність)). Іншими словами певна інформація про діяльність поліції має обмежений доступ, а подібного роду інформація в національному законодавстві визначається як конференційна, таємна та службова.

Відповідно до п. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» «обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її

отриманні» [9]. Вбачається, що ряд відомостей, котрі стають відомими органам поліції в процесі здійснення службової діяльності у повній мірі відповідають вказаним вимогам.

Акцентуємо увагу, що інформація конференційного характеру не може мати місце в діяльності поліції. Такий висновок можна зробити з дефініції закріпленої ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: конференційна інформація – це «інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов» [9].

Таким чином, Національна поліція України, будучи суб'єктом владних повноважень, не має права відносити ті чи інші відомості до конференційних. Натомість, робота поліції пов'язана зі службовою та таємною інформацією. До першої відносяться відомості, котрі «містяться в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напрямку діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці» [9], а до другої – відомості, що містять державну, професійну таємницю, а також таємницю досудового розслідування [9].

Окремим різновидом таємної інформації є державна таємниця. Відповідно до п. 4 ст. 8 Закону України «Про державну таємницю», до державної таємниці може бути віднесена інформація в правоохоронній сфері, яка стосується: інформації про працівників поліції, які реалізують оперативно-розшукову діяльність, а також матеріально-технічне та організаційне забезпечення останньої; осіб не з числа працівників поліції, котрі сприяють здійсненню такої діяльності; забезпечення безпеки державних об'єктів, посадових осіб, а також інших осіб, котрі можуть охоронятись відповідно до чинного законодавства; передачі інформації за допомогою спеціального зв'язку; додержання режиму секретності та забезпечення розвитку технічного аспекту захисту інформації; результатів перевірок, «здійснюваних згідно з законом прокурором у порядку відповідного нагляду за додержанням законів, та про зміст матеріалів оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування та судочинства з питань, зазначених у цій статті сфер» [10].

Як нами було зазначено вище до предмету громадського контролю за діяльністю Національної поліції України слід відносити не тільки діяльність поліції, а також діяльність персоналу поліції. Тому, при окресленні меж такого предмету, необхідно зважати і на те, що під контроль, разом із дією чи бездіяльністю співробітників поліції, через іноді досить тонку межу, може потрапити приватне життя таких осіб, їх особисті телефонні розмови, листування і. т. п. Зазначене суперечить змісту ст. 8 Європейської Конвенції захисту прав людини та основних свобод, згідно з яким «кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції» [11]. Дана стаття знайшла своє відображення у ст.ст. 31, 32 Основного закону держави, де закріплено право кожної особи на таємницю телефонних розмов і кореспонденції, а також пряма заборона втручатись у особисте та сімейне життя будь якої особи [12].

З вказаних міжнародних і національних норм випливає, що приватне та

сімейне життя працівників органів поліції не можуть бути предметом контрольної діяльності, оскільки: по-перше, приватне та сімейне життя працівників органів поліції не є, а ні зовнішньою, а ні внутрішньоорганізаційною діяльністю Національної поліції; по-друге, з'ясування подробиць особистого життя осіб не має нічного спільного з контрольною діяльністю та метою, відповідно до якої вона реалізується.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, з огляду на межі громадського контролю за діяльністю Національної поліції, можна зробити висновок, що під предметом громадського контролю за діяльністю Національної поліції України необхідно розуміти інформацію про зовнішню та внутрішньоорганізаційну діяльність органів, державних установ та закладів освіти як структурних елементів системи поліції та професійно-функціональної і службово-трудова діяльності їх персоналу за винятком тієї, що віднесена до службової і таємної, а також відомостей, що стосуються приватного та сімейного життя працівників названих органів, установ та закладів.

Список використаних джерел

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
2. Адміністративна діяльність органів поліції України: підручник / О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, В.А. Троян [та ін.]; за заг. ред. В.В. Сокурєнка. Харків: ХНУВС. 2017. 432 с.
3. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник / О.М. Калюк, С.Ф. Константінов, В.А. Куліков [та ін.]; за ред. В.А. Кулікова. К.: «Освіта України». 2016. 230 с.
4. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навчальний посібник / О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князєв [та ін.]; за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: ХНУВС. 2017. 242 с.
5. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник / за заг. ред. В.А. Глуховері. Дніпро. 2017. 248 с.
6. Кобзар О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект: монографія. Харків; Дніпропетровськ: Панов. 2015. 316 с.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88.
8. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.
9. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
10. Про державну таємницю: закон України від 21.01.1994 № 3855-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 04.11.1950. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. № 32.
12. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.