

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Василенко Віктор Михайлович – кандидат юридичних наук, доцент,
заступник декана факультету № 5 Харківського національного університету
УДК 342.98(477)

The author of the article has studied the provisions of the main international regulatory legal acts that define the general principles and procedure for exercising certain forms of public control over the activities of police agencies. International models for organizing and providing public control over the activities of police agencies have been highlighted. The most positive international experience has been singled out and possible ways of its implementation into the domestic model of public control over the activities of the National Police have been distinguished.

Key words: control, public control, international regulatory legal acts, international experience, police activities of foreign countries, National Police.

Autorul articolului a studiat prevederile principalelor acte juridice internaționale de reglementare care definesc principiile generale și procedura de exercitare a anumitor forme de control public asupra activităților agențiilor de poliție. Au fost evidențiate modele internaționale de organizare și asigurare a controlului public asupra activităților agențiilor de poliție. Cea mai pozitivă experiență internațională a fost evidențiată și s-au distins posibilele modalități de implementare a acestora în modelul intern de control public asupra activităților Poliției Naționale.

Cuvinte cheie: control, control public, acte juridice internaționale de reglementare, experiență internațională, activități polițienești din țări străine, poliție națională.

В статье изучено положение основных международных нормативно-правовых актов, которые определяют общие принципы и порядок осуществления отдельных форм общественного контроля за деятельностью органов полиции. Освещены зарубежные модели организации и обеспечения общественного контроля за деятельностью полицейских органов. Выделены наиболее положительный зарубежный опыт и выделены возможные пути его имплементации в отечественную модель общественного контроля за деятельностью Национальной полиции.

Ключевые слова: контроль, общественный контроль, международные нормативно-правовые акты, зарубежный опыт, деятельность полиции зарубежных стран, Национальная полиция.

Постановка проблеми. Здобуття Україною незалежності та її поступовий рух до європейської спільноти обумовили перманентність розвитку правових засад у напрямі утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Показовим у даному аспекті стало прийняття у 2015 році Закону України «Про Національну поліцію», що ознаменував створення нового

правоохоронного органу – Національної поліції України, який увібрав у себе найбільш позитивні напрацювання в галузі розбудови сервісної моделі поліцейської діяльності. Цим же Законом було сформовано правові засади громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Разом із цим, поглиблення міжнародного партнерства, а також недоскона-

лість багатьох процедурних моментів роботи суб'єктів громадського контролю за органами поліції, вимагає вивчення міжнародних правових засад здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів та дослідження зарубіжних моделей організації та забезпечення громадського контролю у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Правові засади здійснення громадського контролю за суб'єктами владних повноважень, а також зарубіжний досвід організації і здійснення громадського контролю діяльності правоохоронних органів, неодноразово були предметом досліджень багатьох науковців, серед яких: О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, О.І. Безпалова, К.Л. Бугайчук, О.В. Джафарова, В.О. Іванцов, О.І. Миколенко, О.М. Музичук, О.Ю. Синявська та інші. Разом з цим, питання правового забезпечення здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, аналіз зарубіжних моделей громадського контролю за діяльністю органів поліції, на сьогоднішній день в сучасній юридичній літературі є недостатньо висвітленими.

Саме тому мета статті полягає у тому, щоб проаналізувати положення основних міжнародних нормативно-правових актів, які визначають загальні засади та порядок здійснення окремих форм громадського контролю за діяльністю органів поліції, а також узагальнити зарубіжний досвід здійснення громадського контролю за діяльністю підрозділів поліції та опрацювати можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні у світі діє цілий комплекс основних міжнародних документів, які втілюють у дію положення щодо участі громадськості в оцінці і здійсненні контролю за діяльністю правоохоронних органів. Основними міжнародними документами, які регламентують вказані правовідносини є:

1. Загальна декларація прав людини [1], відповідно до положень якої: кожна людина має право приймати участь в управлінні власною країною безпосередньо або через вільно вибраних представників; воля народу повинна бути основою влади уряду (стаття 21). З пози-

ції Л.Р. Наливайко та О.В. Савченко положення Загальної декларації прав людини лише «частково стали передумовою формування громадського контролю у державах-членах Організації Об'єднаних Націй» [2, с. 168];

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [3], яка гарантує та розкриває зміст, зокрема свободи вираження поглядів (ст. 10) і свободи зібрань та об'єднань (ст. 11), а саме: «Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів ... » [3]; «Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів ... » [3];

3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, яким погоджено визнання та поширення державами учасниками, зокрема право та можливість кожного громадянина без будь-якої дискримінації і необґрунтованих обмежень «брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників» [4] (ст. 25);

4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, окрему увагу приділяє питанням участі громадськості у питаннях запобігання корупції. Зокрема ст. 13 Конвенції встановлено, що «Кожна Держава-учасниця вживає належних заходів, у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею» [5]. Зокрема передбачено необхідність реалізації державами учасницями таких заходів: «посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень; забезпечення для населення ефективно-

го доступу до інформації; проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах й університетах; повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію» [5]. Зазначене рівною мірою поширюється на можливість здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції з приводу додержання поліцейськими як особами, уповноваженими на виконання функцій держави [6] (пп. «з») п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»), та іншими посадовими особами державних установ системи поліції (юридичних осіб публічного права) як особами, прирівняними до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [6] (пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»), норм антикорупційного законодавства.

Існує також низка європейських стандартів, застосування яких сприятиме перетворенню поліції на суспільно орієнтовану демократичну поліцейську службу. До таких стандартів відносяться прецедентне право Європейського суду з прав людини, Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи, висновки та інші документи Комісара з прав людини, а також різні документи Ради Європи. Також корисними у процесі проведення реформ можуть бути стандарти охорони правопорядку Організації з безпеки і співробітництва в Європі [7, с. 5].

Отже, правові засади здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів знайшли своє відображення у багатьох різних за юридичною силою міжнародних документах. Втім практична реалізація вказаних норм, в різних державах, відбувається по-різному, з урахуванням правової моделі тієї чи іншої країни.

Наприклад, на території Сполучених Штатів Америки на даний час існує приблизно 40 агентств, що функціонують «під егідою» Національної асоціації цивільного нагляду за додержанням законів. Дана модель, орієнтована на розслідування і є уособленням форми громадського контролю, що діє окремо від міс-

цевої поліції або департаменту шерифа. Хоча структура, ресурси і повноваження цих типів агентств можуть відрізнятися в залежності від юрисдикції. Ці агентства пов'язані один з одним своєю здатністю проводити незалежні розслідування звинувачень у неправомірній поведінці співробітників поліції [8].

Агентства, які реалізують модель, орієнтовану на перевірки, фокусують свою роботу на перевірці якості розслідувань, завершених правоохоронними органами. Багато агентств, орієнтованих на перевірки мають організаційну форму добровільних наглядових рад або комісій і створені для забезпечення внеску спільноти в процес внутрішніх розслідувань. Замість того, щоб проводити незалежні розслідування, наглядові органи можуть оцінювати справедливості розслідування, розглядати апеляції, проводити громадські форуми, давати рекомендації для подальшого ходу розслідування і проводити роботу з громадськістю [8].

Агентства, орієнтовані на аудит/контроль реалізують одну з новітніх форм громадського контролю за діяльністю поліції. Не дивлячись на те, що можуть бути відмінності в організаційній структурі названого громадського контролю, такі агентства, як правило, зосереджуються на просуванні великомасштабної системної реформи поліцейських організацій, а також часто здійснюють моніторинг або проводять аналіз окремих критичних інцидентів або розслідувань скарг [8].

Перед кожною організацією, що здійснює громадський контроль ставляться загальні цілі, яких вона намагається досягти, серед яких: 1) підвищення суспільної довіри; 2) забезпечення доступності процесу розгляду скарг; 3) сприяння проведенню ретельного і справедливого розслідування; 4) підвищення прозорості; 5) стримування неправомірних дій поліції. Незважаючи на те, що наведені цілі були загальними майже для всіх наглядових органів, які представили дані про організацію, відмінності між моделями нагляду проявилися щодо інших типів цілей організації. Агентства, орієнтовані на аудит/контроль, як правило, переслідують цілі, пов'язані з оглядом політики, аудитом, аналізом статистичних схем і видачею рекомендацій, які критичні або важливі для їх

агентства. В свою чергу, для агентств, орієнтованих на розслідування, є більш важливим забезпечення проведення ретельних розслідувань, задоволення вимог заявників і забезпечення справедливості для заявників [8].

Приблизно така модель функціонує в Україні на прикладі Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України. На нашу думку саме такий зовнішній прояв контролю громадськості за поліцією як найактивніше сприяє вираженню громадянської позиції та реалізації контрольної функції інституцій громадянського суспільства. Як наслідок, пропонуємо створити інститут громадянського суспільства, призначенням якого буде саме реалізація контролю за поліцією, оскільки сьогодні такі функції частково реалізують громадські організації, проте це не комплексний підхід, оскільки вони, як правило, висвітлюють та контролюють лише одну сторону діяльності поліції. Таким інститутом може стати Громадська рада контролю за діяльністю Національної поліції, найкращим варіантом діяльності якої є змішана модель, що передбачатиме поєднання в собі функцій всіх трьох моделей і матиме змогу оцінювати ефективність діяльності поліції (бажано, вивчаючи новітню систему критеріїв оцінювання), перевіряти її, розглядати скарги та надавати рекомендації в сфері діяльності поліцейських тощо.

Звісно, наразі при МВС України функціонує Громадська рада. Проте вона працює, головним чином, в рамках суспільно-політичної та нормативно-регулятивної діяльності саме міністерства як окремого центрального органу виконавчої влади. Відповідно практична діяльність працівників поліції залишається поза увагою даного органу. Натомість необхідно надати змогу громадськості контролювати практичну діяльність поліцейських саме за діяльністю Національної поліції, що надасть можливість окреслити місце громадського контролю у системі стримувань і противаг, що, в свою чергу, активно сприятиме вирішенню проблеми недостатньої дієвості «залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських» у розумінні ст. 90 Закону України «Про Національну поліцію».

В Бразилії громадський контроль за діяльністю поліції здійснюють офіси Омбудсмана, які акумулюють звернення і потім направляють їх в *Corregedoria* для розслідування, і здійснюють наступний нагляд. Офіс Омбудсмана періодично публікує звіти і служить в якості елемента мобілізації дискусії і забезпечує підвищення публічності. При цьому такі офіси є не скрізь, а в багатьох суб'єктах інформованість суспільства про них досить низька. Існує проблема зворотного зв'язку із заявниками, також є проблема з ефективними покараннями за передбачувані порушення [9, с. 29].

Громадські ради безпеки (*Public Security Community Councils*) є спробою привернути увагу громадськості до контролю за діяльністю поліції на місцевому рівні. Ефективність цього інструменту також виявилася неоднозначною. Серед проблем: а) втручання партійних інтересів, б) монополія на діяльність рад певних соціальних груп; в) низька активність найбільш конфліктних контрагентів поліції – найменш забезпечених і молоді; г) використання рад деякими членами як політичного плацдарму або трампліну; д) переважання в радах членів, які завжди позитивні по відношенню до поліції; е) спроби деяких людей використовувати своє становище в якості членів ради, щоб отримати незаконні переваги; г) використання рад поліцією як способу отримання матеріальних ресурсів з боку місцевої громади [9, с. 29].

Також громадський контроль здійснюється самими різними контрагентами, з яких ЗМІ, очевидно, найбільш значущі, а безпосередній контроль громадян – найбільш масовий. При цьому в першому випадку багато суб'єктивізму, погоні за сенсаціями, схильності до кампаній і т.п., а в другому – занадто багато що залежить від соціального статусу конкретного громадянина [9, с. 29].

В європейських країнах (Велика Британія, Швеція, Німеччина) контроль за діяльністю поліції, в основному, реалізується за допомогою централізованої моделі з домінуючою роллю Міністерства внутрішніх справ.

Так, поліція Великої Британії відрізняється високим рівнем децентралізації та значним ступенем залученням громадськості до управління нею. На сьогодні існує декілька

відмінних правових режимів функціонування поліції, окремі для Англії та Уельсу, Шотландії і Північної Ірландії. Базовим нормативно-правовим актом, що регламентує діяльність поліції в Англії та Уельсі є Акт про поліцію 1996 року. Відповідно до нього, Англія та Уельс розділені на декілька територій, на кожній з яких функціонує окрема територіальна поліцейська служба. Загальне керівництво останньою здійснює комісар з питань поліції та злочинності. Комісари обираються прямим голосуванням жителів відповідної території на чотирирічний строк. З метою забезпечення публічного нагляду за діяльністю комісара, а також сприяння ефективному виконанню ним своїх завдань функціонують комісії з питань поліції та злочинності, що утворюються органами місцевого самоврядування, розташованих на території, на якій діє відповідна поліцейська служба. До повноважень комісії, зокрема, відноситься розгляд проекту плану поліцейської діяльності та протидії злочинності і внесення пропозицій до нього (при цьому, погодження даного плану комісаром з комісією є, відповідно до законодавства, обов'язковим). Комісії також збираються для розгляду та оцінки щорічного звіту комісара, який він зобов'язаний їм надсилати. Під час даних зборів комісар особисто представляє звіт та відповідає на питання членів комісії. До повноважень комісії належить здійснення нагляду за діяльністю комісара, надання рекомендацій щодо її удосконалення. Всі висновки та рекомендації комісії щодо діяльності комісара підлягають публікації, а їх копії надсилаються органам місцевого самоврядування, розташованим в межах діяльності відповідної поліцейської служби [10, с. 14 – 16].

В Швеції національна поліцейська служба підзвітна Міністерству юстиції, зокрема відділу з поліцейських питань, який відповідає за роботу поліцейської служби і комісії з реєстрації даних, а також за питання, які пов'язані з анти-терористичною діяльністю [11]. У поліцейську службу Швеції входить Національна комісія по роботі поліції, Національна судово-медична лабораторія і 21 орган поліції, що відповідають за роботу в округах. Національна Комісія по роботі поліції (NPB) є центральним адміністративним органом, що здійснює контроль

за поліцейської службою, на чолі якого стоїть комісар Національної поліції, який призначається урядом країни. Національна судово-медична лабораторія робить аналізи зразків, зібраних на місцях передбачуваних злочинів. 21 поліцейський орган діє в межах кожного з 21 округу Швеції, і відповідає за роботу поліції на місцевому рівні, таку як виїзд за викликом громадян, розслідування злочинів і робота з профілактики злочинів [11].

Контроль за роботою поліції здійснюється кількома різними органами. Національна Комісія по роботі поліції проводить інспекції з метою перевірки ефективності роботи поліції, дотримання директив, прийнятих урядом і парламентом, і поваги до законних прав громадян. Офіс Парламентського Омбудсмана здійснює нагляд за державними установами і державними службовцями з тим, щоб вони дотримувалися законодавства і правил, а також справедливо ставилися до громадян. Офіс Парламентських Аудиторів – це незалежний парламентський орган, який здійснює аудиторські перевірки роботи державних установ, щоб переконатися в найбільш ефективному використанні ресурсів, наданих в їх розпорядження. Офіс Радника Юстиції – це урядовий орган, який здійснює нагляд за державними установами. Національний Аудиторський Офіс здійснює аудиторську перевірку урядових установ з метою забезпечення якісного, ефективного та економного використання державних ресурсів [11].

В Німеччині контроль за самими поліцейськими здійснюється за рахунок великої розгалуженої системи. Найважливішими вимогами, що пред'являються до демократичного парламентського контролю за розвідувальними службами, є наступні: правова основа (судовий фундамент під акції спецслужб і їх законодавче обмеження); парламентські механізми (комісії та інші органи, що володіють достатніми повноваженнями, щоб впливати на діяльність спецслужб); інтерес суспільства, що забезпечує публікацію матеріалів про діяльність спецслужб у засобах масової інформації; готовність урядів і керівників спецслужб до того, щоб постачати контролюючі органи важливою інформацією. При цьому люди, що працю-

ють з цією інформацією, повинні відповідати всім вимогам, що пред'являються державною службою до осіб, які допускаються до роботи з секретними матеріалами. Ефективність громадського контролю за діяльністю спецслужб в чималому ступені залежить також від рівня кваліфікації членів парламентських контрольних комісій. Лише в тому випадку, якщо вони добре знають, про що слід питати, вони зможуть задати правильні питання і зробити з отриманих відповідей відповідні висновки [9, с. 27]

Висновки. Правові засади здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів знайшли своє відображення у багатьох різних за юридичною силою міжнародних документах. Втім практична реалізація вказаних норм, в різних державах, відбувається по-різному, з урахуванням правової моделі тієї чи іншої країни.

Проведений аналіз зарубіжного досвіду здійснення громадського контролю за діяльністю підрозділів поліції, на прикладі Сполучених Штатів Америки, Бразилії, Великої Британії, Швеції, Німеччини дозволив узагальнити певні особливості. Практично в кожній з представлених країн існує власний, особливий механізм здійснення громадського контролю. Зокрема, на території одних держав (США, Велика Британія) поліція перебуває у прямій залежності від місцевої влади. В інших (Бразилія, Швеція, Німеччина) створюються спеціальні комісії органів місцевого самоврядування, ключовою ціллю яких є моніторинг діяльності поліції та стану дотримання її працівниками прав та свобод людини і таке інше. Кожен досвід має свої позитивні та негативні аспекти, тому може бути використаний у розбудові вітчизняної моделі громадського контролю за діяльністю Національної поліції, однак з урахуванням національної правової системи, так як наша держава відрізняється власною нормативно-правовою базою та організаційними засадами забезпечення роботи правоохоронних відомств. Через це, зарубіжний досвід здійснення громадського контролю за діяльністю підрозділів поліції варто використовувати комплексно, беручи найкраще у кожній державі окремо, зокрема, з наступного

кола питань: 1) необхідним є поглиблення залежності діяльності територіальних органів поліції від органів місцевого самоврядування. Такий підхід забезпечить відповідність роботи поліцейських інтересам населенню конкретної територіальної одиниці; 2) на рівні органів місцевого самоврядування доцільно забезпечити формування спеціальних колегіальних органів (комісій або рад), діяльність яких буде спрямовано на аналіз поліцейської діяльності, визначення прорахунків роботи органів Національної поліції та забезпечення інформування відповідних керівників з метою корегування напрямів їх діяльності; 3) на законодавчому рівні необхідно закріпити вимогу щодо врахування думки населення відповідної території, в межах якої працює орган поліції при плануванні діяльності останнього.

Література

1. Загальна декларація прав людини : міжнародний документ Організації Об'єднаних Націй від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 12.09.2017).
2. Наливайко Л.Р., Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія. Київ : «Хай-Тек Прес», 2017. 276 с.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний документ Ради Європи від 04.11.1950 (ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 12.09.2017).
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : міжнародний документ ООН від 16.12.1966 (ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII від 19.10.1973). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 12.09.2017).
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : міжнародний документ від 31.10.2003 (ратифіковано із заявами Законом № 251-V від 18.10.2006). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 12.09.2017).

6. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 12.09.2017).

7. Коментар генерального директорату з прав людини та верховенства права (директорату з прав людини) Ради Європи до проєктів законів України «Про органи внутрішніх справ» та «Про Національну поліцію». Спільна програма Європейського Союзу та Ради Європи «Посилення впровадження європейських стандартів прав людини». 32 с. URL: <https://rm.coe.int/168068460a> (дата звернення 12.09.2017).

8. Joseph De Angelis, Richard Rosenthal, Brian Buchner. Civilian Oversight Of Law Enforcement. Assessing The Evidence. U.S. Department of Justice. 2016. URL: <https://d3n8a8pro7vnmx.cloudfront.net/nacole/pages/161/attachments/original/1481727974/>

NACOLE_AccessingtheEvidence_Final.pdf (дата звернення 09.09.2017).

9. Раевский П.А., Пархоменко С.А. Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира. *Информационно-справочные материалы. Комитет гражданских инициатив*. Фонд ИНДЕМ. URL: <https://komitetgi.ru/upload/iblock/538/538b9dcf40eca849375fa5f15da10d26.pdf> (дата звернення 09.09.2017).

10 Зарубіжний досвід організації взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади : наук.-метод. рек. / К.Л. Бугайчук, В.А. Гузь, І.О. Святокум, В.В. Чумак. Харків : Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2015. 44 с.

11. Правоохранительные органы государств-участников и партнеров: Швеция. URL: http://polis.osce.org/countries/details?item_id=71 (дата звернення 12.09.2017).