

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ



Роман МИРОНЮК

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІЦІЇ

Монографія

Дніпро
«Ліра ЛТД»
2020

ББК 67.9(4УКР)301.163.1

УДК 342.922

М 32

*Рекомендовано до друку вченою радою Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
(протокол № 11 від 28 листопада 2019 р.)*

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Максим ОЧЕРЕТЯНИЙ, кандидат юридичних наук, начальник управління превентивної діяльності ГУНП в Дніпропетровській області, полковник поліції;

Дмитро ПРИЙМАЧЕНКО, доктор юридичних наук, професор, проректор Університету митної справи та фінансів

Роман МИРОНЮК

М 32 Громадський контроль за діяльністю поліції: монограф. / Р. В. Миронюк – Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; 2020. – 134 с.

ISBN 978-966-383-502-0

В монографії здійснено комплексне дослідження правових засад, форм реалізації та напрямків удосконалення громадського контролю за діяльністю поліції

В роботі розкрито правову сутність громадського контролю за діяльністю Національної поліції, визначено особливості його здійснення та виокремленні напрями удосконалення чинного законодавства в сфері його реалізації.

З'ясовано соціальну обумовленість громадського контролю за діяльністю поліції, стан його наукового аналізу та правового забезпечення в Україні. Визначено поняття та розкрито зміст громадського контролю за діяльністю поліції; виокремлено суб'єкти громадського контролю за діяльністю поліції та проаналізовано їх повноваження в цій сфері. Вивчено зарубіжний досвід правового забезпечення та організації громадського контролю за діяльністю поліції та визначено шляхи його впровадження в Україні. Проаналізовано процесуальний порядок реалізації форм громадського контролю за діяльністю поліції в Україні та виокремлено низку пропозицій щодо внесення законодавчих змін з метою покращення процесуальних засад здійснення громадського контролю за діяльністю поліції в Україні.

Для науковців, аспірантів, курсантів ЗВО зі спеціальними умовами навчання та працівників практичних підрозділів поліції.

ISBN 978-966-383-502-0 ББК 67.9(4УКР)301.163.1

© Миронюк Р.В., 2020

© ДДУВС, 2020

Передмова

Основною метою діяльності Національної поліції України (далі НП України), визначеної Законом України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року, є служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Основоположними засадами (принципами) діяльності поліції з поміж інших визначено відкритість та прозорість, а також взаємодію з населенням на засадах партнерства, що в свою чергу закладає основи для повернення довіри до цього правоохоронного органу та його законної діяльності направленої в першу чергу на обслуговування громадян в правоохоронній сфері.

Виходячи з нової «обслуговуючої» функції поліції, основним замовником поліцейських послуг є народ України, її громадяни, які за рахунок сплати податків утримують поліцію, а тому повинні мати законодавчо визначенні гарантії контролю за її діяльністю. Сучасне новітнє законодавство України, яке регулює систему прав громадян в цілому і дотримання і захисту їх поліцією надає певні можливості для громадського контролю за діяльністю поліції, але його форми, технології та методи здійснення потребують свого вдосконалення.

Слід зауважити, що проблематика громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації, в цілому та правоохоронних органів, у тому числі міліції не є новою, в різні часи її досліджували такі вчені, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Барабаш, Д. Бахрах, Ю. Битяк, С.Братель, М. Вітрук, М. Віхляєв, В. Гаращук, І. Голосніченко, С. Гончарук, В. Горшеньов, Є. Додін, В. Доненко, С. Денисюк. І. Залюбовська, І. Ільїнський, Р. Калюжний, С. Ківалов, Л. Коваленко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, Є. Курінний, С. Кушнір, Б. Лазарєв, В. Лімонов, А. Луньов, Д. Лученко, П. Лютіков, А. Малишев, Р. Мельник, О.Музичук, Н. Нижник, В. Опришко, О. Полінець, Д. Приймаченко, О. Савельєв, А. Селіванов, М. Селівон, В. Семчик, В. Сіренко, І. Сквірський, М. Снітчук, В. Сорокін, М. Студенікіна, В. Цветков, В. Чіркїна, І. Шахов, Ю. Шемшученко, В. Шестак, Є. Шорїна та інші.

В межах сучасних наукових досліджень здійснювався аналіз різних форм громадського контролю за діяльністю міліції (поліції), зокрема: порядок звернення громадян до ОВС (міліції) та забезпечення їх розгляду і вирішення досліджувався в дисертації М.В. Калашник; порядок та особливості спільної участі громадськості і міліції в охороні громадського порядку та безпеки були предметом дослідження роботи А.М. Довгополова; організаційно-правові форми взаємодії ОВС (міліції) з громадськістю та громадськими інституціями були проаналізовані в роботі Ю.С. Торкайло; організаційно-правові засади взаємодії ЗМІ з ОВС (міліцією) були предметно досліджені у роботі Лебедевої А.В. Досить вдалою спробою системного аналізу громадського контролю за діяльністю міліції є робота С.Г. Брателя, який в межах свого дослідження зосередив основну увагу на розкритті сутності та змісту таких його форм, як контроль за діяльністю міліції громадськими організаціями, політичними партіями, профспілками та ЗМІ. Важливі теоретичні і практичні аспекти щодо сутності, адміністративно-правового та наукового забезпечення громадського

контролю за правоохоронною діяльністю (в тому числі міліцією) в Україні були запропоновані в роботі С.Ф. Денисюка. В цілому слід зазначити, що попри значну кількість наукових досліджень присвячених громадському контролю за діяльністю міліції системного аналізу форм, засобів, способів, суб'єктів та процедури такого виду публічного контролю за діяльністю найбільш чисельного правоохоронного органу на теренах України в межах її новітньої правової доктрини здійснено не було, що й зумовлює необхідність його проведення.

Мета монографічного дослідження полягає у розкритті правової сутності громадського контролю за діяльністю НП України, визначенні особливостей його здійснення та виокремленні напрямів удосконалення чинного законодавства в сфері його реалізації. На досягнення поставленої мети в роботі вирішено такі дослідницькі завдання: з'ясувано соціальну обумовленість громадського контролю за діяльністю поліції, стан його наукового аналізу та правового забезпечення в Україні; визначено поняття та розкрито зміст громадського контролю за діяльністю поліції; виокремлено суб'єкти громадського контролю за діяльністю поліції та визначено їх повноваження в цій сфері; узагальнено зарубіжний досвід правового забезпечення та організації громадського контролю за діяльністю поліції та визначено шляхи його впровадження в Україні; з'ясувано порядок подання та розгляду запиту на отримання інформації про діяльність поліції, визначено інформацію, що не підлягає оприлюдненню поліцією; визначено особливості діяльності громадських рад при органах поліції як форми громадського контролю та надати обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення їх діяльності; з'ясувано способи залучення громадськості до поліцейської діяльності як форми громадського контролю за діяльністю поліції; охарактеризовано порядок та форми взаємодії громадськості з поліцією у забезпеченні публічного порядку та безпеки.

Вирішити окреслені завдання ми спробуємо шляхом системного аналізу сучасного стану теоретичного та нормативного забезпечення порядку здійснення громадського контролю за діяльністю поліції, виокремлення проблем практики його реалізації в діяльності оновленої сучасної вітчизняної моделі діяльності поліції спрямованої на надання правоохоронних послуг громадянам та вироблення ґрунтовних пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення форм та способів громадського контролю за діяльністю поліції, у тому числі на підставі вивчення емпіричних матеріалів та зарубіжного досвіду.

Сподіваємося, що книга буде цікавою як для фахівців у галузі адміністративного поліцейського права, студентів та курсантів ЗВО зі спеціальними умовами навчання так і працівників практичних підрозділів Національної поліції.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

1.1. Соціальна обумовленість громадського контролю за діяльністю поліції, стан його наукового аналізу та правового забезпечення в Україні.

В Україні забезпечення прав і свобод людини і громадянина є одним із основних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Прагнення української держави стати повноправним членом світового співтовариства спрямоване зміщенню векторів діяльності правоохоронних органів в цілому і поліції, зокрема, з метою першочергового забезпечення ними національних конституційних норм та світових стандартів до тримання прав і свобод людини.

Основною метою діяльності національної поліції України, визначеної Законом України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року (далі – Закон), є служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1]. Основоположними засадами (принципами) діяльності поліції з поміж інших визначено відкритість та прозорість, а також взаємодію з населенням на засадах партнерства, що в свою чергу закладає основи для повернення довіри до цього правоохоронного органу та його законної діяльності направленої в першу чергу на обслуговування громадян в правоохоронній сфері.

Виходячи з нової «обслуговуючої» функції поліції, основним замовником поліцейських послуг є народ України, її громадяни, які за рахунок сплати податків утримують поліцію, а тому повинні мати законодавчо визначенні гарантії контролю за її діяльністю. Сучасне новітнє законодавство України, яке регулює систему прав громадян в цілому і дотримання і захисту їх поліцією надає певні можливості для громадського контролю за діяльністю поліції, але форми такого виду громадського контролю, технології та методи його здійснення потребують свого впровадження та вдосконалення.

Соціальна обумовленість громадського контролю за діяльністю поліції полягає в тому, що через реалізацію форм громадського контролю громадськість має змогу бути поінформованою про діяльність поліції, про стан правопорядку в регіоні, впливати на діяльність поліції з метою більш ефективної її діяльності, що в цілому робить діяльність поліції відкритою та наближує її до задоволення потреб суспільства. Для того щоб з'ясувати соціальну сутність громадського контролю за діяльністю поліції необхідно з'ясувати сутність самого поняття «громадський контроль» та визначити його співвідношення із суміжними правовими категоріями.

Контроль, як і більшість юридичних категорій, сформувався у період сприятливих політичних умов. Так, радянські вчені В. Попова, М. Студенікіна та інші трактували контроль як спостереження за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам отриманим від суб'єкта [2, с. 96-97]. В.

Горшенев та І. Шахов наголошували, що контроль спрямовує процес управління за встановленими ідеальними моделями, корегуючи поведінку підконтрольного об'єкта [3, с. 23], зазначаючи, що контроль є важливою умовою ефективного регулювання суспільних відносин. На перехідному пострадянському етапі О. Андрійко контроль визначала як об'єктивну реальність розвитку соціальної системи, певною мірою характерну для будь-якого суспільного ладу [4, с. 49]; В. Гаращук інтерпретував контроль як сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей чи власною поведінкою, відносинами, що виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей [5, с. 89]. За допомогою контролю виявляються відхилення, їх причини, визначаються шляхи досягнення цілей та виправлення допущених помилок чи порушень у роботі контрольованого об'єкту. Згодом науковці контроль починають розглядати як засіб отримання інформації, що свідчить про його змістовний розвиток. Зокрема, А. Тарасов пропонує розуміти під контролем засіб отримання інформації про життя суспільства в цілому, політичні, економічні та соціальні процеси, які відбуваються у державі, про діяльність його органів влади і управління [6, с. 26]. Так, головним елементом контролю вчений вважає можливість отримання інформації про підконтрольний об'єкт. Такий підхід є важливим для юридичної науки та практики з урахуванням розвитку інформаційного суспільства. Нині комплексний підхід до визначення досліджуваного явища використала Н. Даньшина, яка вважає, що контроль як правова форма діяльності держави є суттєвим елементом у системі гарантій дієвості правових норм, стійкості та оптимальності державно-правового режиму, а також правової захищеності й забезпеченості діяльності громадських структур і організацій [7, с. 10]. Важливо, що у запропонованому понятті враховано як сучасну парадигму розвитку відкритої держави та громадянського суспільства, так і формування єдиної контрольної системи, що все частіше стає предметом обговорення та вивчення фахівців у сфері правознавства й інших суспільних наук. Контроль проводиться для перевірки діяльності суб'єкта, з метою встановлення її відповідності правовим нормам і є одним з елементів державно-громадського управління. Контрольна діяльність обумовлена необхідністю регулювання відносин між людьми, дозволяє їх змінювати, балансувати на всіх рівнях державно-громадської системи управління. Термін «контроль» можна розглядати як систему спостереження та перевірки процесу функціонування і фактичного стану підконтрольного об'єкту з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийняття суб'єктом рішень та результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, усунення негативних наслідків їх виконання та інформування про них компетентні органи публічної влади чи (та) громадськість [8, с. 102]. Резюмуючи вищезазначене зауважимо: 1) дефініція «контроль» є теоретичним підґрунтям для виділення суттєвих ознак громадського контролю за діяльністю органів державної влади; 2) з'ясування сутності поняття «контроль» зумовлює зрозуміти внутрішню логіку історичного розвитку громадського контролю та

визначити перспективи його подальшого формування, зокрема у взаємозв'язку і взаємодії з іншими видами соціального контролю. Поняття «громадський контроль» у процесі розвитку суспільства і юридичної науки неодноразово переглядалося. Із здобуттям Україною незалежності було здійснене переосмислення правових явища у напрямі демократизації. Проте, перші спроби виокремити поняття громадського контролю здійснено ще у дослідженнях радянських вчених і, насамперед, представників української радянської наукової школи. Сьогодні існує велика кількість визначень поняття «громадський контроль», що ґрунтуються на різних методологічних підходах. Причиною цього є вплив об'єктивних історичних обставин на досліджуване поняття, його складна внутрішня конструкція, а також схильність багатьох авторів розкривати зміст громадського контролю, відштовхуючись лише від одного з елементів його структури. З метою подолання термінологічної нечіткості та понятійно-логічної невизначеності й формулювання авторської дефініції поняття «громадський контроль» доцільно проаналізувати основні наукові підходи вітчизняних та зарубіжних вчених щодо співвідношення терміну «громадський контроль» з іншими суміжними категоріями: громадський контроль є організаційно-правовою формою участі громадян в управлінні державними справами; громадський контроль – різновид соціального контролю; цивільний та громадський контроль – тотожні явища; громадський контроль узагальнює поняття щодо цивільного контролю; громадський контроль є складовою публічного контролю тощо. Ці підходи визначають вектор наукового опрацювання цієї проблематики. Для надання обґрунтованих висновків щодо досліджуваних проблем необхідним є системний аналіз наукових визначень терміну «громадський контроль». Однією із потреб людини є можливість впливати та контролювати діяльність влади. Завдяки цьому формується система юридичних відносин між суспільством та державою, яка і слугує регламентативною системою об'єднання людей, що задовольняє їх потреби у суспільстві [9, с. 225]. Переслідуючи свої політичні, соціально-економічні та інші законні інтереси, громадяни та їх об'єднання мають ефективно контролювати діяльність публічної влади та бути незалежними від них. Громадський контроль виникає у ході ретроспективного розвитку демократичного суспільства та історичної диференціації основних видів державного регулювання суспільних відносин. На думку Є. Захарова громадський контроль є публічною перевіркою громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, їх коригування, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю органів публічної влади, спрямованою на захист й забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини [10]. Сфера громадського контролю є сферою публічного простору, оскільки суб'єкти, які здійснюють контроль за діяльністю органів влади, діють не як приватні особи з власними інтересами, вимогами, а як представники громадянського суспільства. Громадський контроль виступає у вигляді діалектичної реалізації певного проникнення сфер публічної політики і

приватних відносин, індивідуальних дій в суспільні та державні сфери. Громадський контроль є самостійною системою, що розвивається та впливає на суспільні процеси. Прихильниками протилежного підходу у цьому напрямі є С. Денисюк, О. Зеленцов, С. Стеценко та ін. Так, С. Денисюк під громадським контролем розуміє систему відносин громадянського суспільства з державою, яка базується на підзвітності органів державної виконавчої влади (правоохоронних органів) органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) та недержавним структурам (громадськості) [11, с. 59]. О. Зеленцов вважає, що громадським контролем є контроль народу та громадської думки, контроль, який здійснюється з боку парламенту і місцевих 20 виборних органів, політичних партій та об'єднань громадян, засобів масової інформації [12, с. 9-63]. С. Стеценко під громадським контролем пропонує розуміти різновид контролю, за якого останній здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами. Поряд із цим автор суб'єктами громадського контролю називає також і органи місцевого самоврядування [13, с. 206]. Слід зауважити, що наведені визначення є дещо неточними, з огляду на те, що парламент та органи місцевого самоврядування є органами публічної влади та наділені владними повноваженнями. Відмінними рисами громадського контролю є відсутність владних повноважень, необов'язковість та, як правило, рекомендаційний характер рішень його суб'єктів. Низка науковців, розглядаючи поняття громадського контролю, акцентують увагу лише на деяких його аспектах. Зокрема, дещо обмежене розуміння громадського контролю пропонують А. Крупник, Ю. Нісевич, С. Шестак та ін. А. Крупник характеризує його як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм [14]. С. Шестак трактує громадський контроль як контроль громадян та їх добровільних об'єднань, спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму, на розвиток постійних й ефективних взаємозв'язків держави і населення [15, с. 41]. С.Г Ністратов визначає громадський контроль як контроль над діяльністю органів влади, що здійснюється громадянами та інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою [16, с. 71]. Проте, сутність громадського контролю не полягає лише у виявленні та припиненні різних видів зловживання владою. Окрім вказаного, він виступає індикатором суспільного розвитку та прогресу. Тож таке трактування громадського контролю частково відповідає цілям розвитку відкритого суспільства. У цьому контексті більш розширене тлумачення громадського контролю пропонують С. Кушнір, О. Полещук, Л. Рогатіна, І. Сквірський та ін. С. Кушнір громадський контроль розглядає у статичному (система правових та інших засобів контролю громадськості за діяльністю органів публічної влади з метою забезпечення точного і неухильного дотримання законності, прав і свобод людини всіма суб'єктами підконтрольної діяльності) та динамічному (процес спостереження представників громадськості за діяльністю органів публічної влади, проведення

перевірок, процес співставлення належного і фактичного у повсякденній діяльності посадових осіб у контексті дотримання законності взагалі, і прав та свобод кожної людини зокрема) аспектах [17, с. 92]. Громадський контроль у межах вузького та широкого підходів трактує Л. Рогатіна. У першому випадку громадський контроль визначено авторкою як контроль над діяльністю органів влади, здійснюваний громадянами й інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою; у другому, як суспільне явище, при якому громадянське суспільство бере участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно-значимих 22 проблем та контролює процес їх реалізації [18, с. 169]. У свою чергу І. Сквірський під громадським контролем розуміє діяльність громадськості, яка має на меті перевірку або спостереження з метою перевірки для протидії, попередження або припинення протиправних дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічного управління [19, с. 42-43]. На думку автора, характерною рисою громадського контролю є те, що він здійснюється як окремими приватними особами, так і громадськими об'єднаннями, які незалежні від об'єктів контролю. Громадський контроль вважається специфічним інституційним та ціннісним утворенням, що забезпечує відносну стійкість зв'язків і відносин у рамках соціальної взаємодії держави й суспільства [20, с. 44-45]. Громадський контроль може розвиватися тільки в умовах вільного, плюралістичного суспільства, в якому відсутній політичний режим особистої влади. Наступне визначення для дослідження має особливе значення, адже поняття «громадський контроль» безпосередньо у законодавстві має бути максимально обґрунтованим та найбільш юридично прийнятним. Так, відповідно до ст. 78 Закону України «Про вищу освіту» від 07 липня 2014 р. громадський контроль у сфері вищої освіти є правом суспільства та окремих громадян, працівників у сфері вищої освіти, осіб, які навчаються, органів громадського самоврядування, професійних спілок, організацій роботодавців та їх об'єднань, громадських організацій отримувати у 23 встановленому законодавством порядку доступ до інформації на всіх етапах прийняття рішень у сфері вищої освіти і науки, вносити пропозиції та зауваження до них, погоджувати прийняття визначених законом рішень [21]. Таке визначення громадського контролю є змістовно перевантаженим, зокрема, щодо суб'єктів. Проте, у цілому у визначенні враховано загальні засади розвитку відкритої держави. Громадський контроль є методом координації та об'єднання зусиль суспільства для вирішення нагальних завдань, способом контролю громадських структур за прийняттям політико-адміністративних рішень щодо основних векторів соціально- економічного розвитку; важливою складовою соціального механізму трансформації цінностей у суспільстві. Істотними ознаками громадського контролю є його системність та всебічність всіх ланок державно-громадського життя. Право кожного члена будь-якої спільноти, асоціації, у тому числі державної, брати участь в управлінні загальним справами – невід'ємне демократичне підґрунтя в її організації [22, с.233]. Нині право громадян на участь в управлінні справами держави являє

собою фундаментальну гарантію переходу до системи політичної демократії та наповнює її реальним змістом як безпосередньо, так і через своїх представників. Відповідно до ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи за посередництва вільно обраних представників [23]. Це положення знайшло своє відображення і у Конституції України (ст. 38) [24]. Однак, участь громадян в управлінні справами держави вимагає не тільки нормативно-правового вираження, але і встановлення її різноманітних форм. Участь в управлінні справами держави нерозривно пов'язана з реалізацією принципу народовладдя. Науковцями наголошується на пріоритетності права на участь в управлінні справами держави серед політичних прав громадян, що відображають демократичну природу взаємовідносин громадян із державою та покликані забезпечити захист людей від будь-якого обмеження їх свободи. Вітчизняним законодавством не передбачено чіткого визначення поняття «право на участь в управлінні справами держави». З'ясування теоретико-правових засад сутності та змісту цього права і його співвідношення з громадським контролем є цінним не лише з точки зору юридичної науки, а й з позиції реального втілення положень Конституції України у практичну площину. На сучасному етапі низка наукових розвідок щодо права на участь громадян в управлінні справами держави здійснена у межах юриспруденції, зокрема з позиції конституційного права. Так, під конституційним правом на участь в управлінні справами держави С.Широбоков розглядає як юридичний інститут, що складається з обумовлених процедур, які містять сукупність встановлених правових прийомів, способів, методик, що дозволяє індивіду максимально реалізувати свій законний інтерес, визначає розглядуване право С. Широбоков [25, с. 11]. Автор наголошує, що для цього необхідно використовувати свій особистий чи колективний потенціал, реалізуючи його у різних формах. У вітчизняній науці участь громадян України в управлінні державними справами сформульоване О. Чуб як активна, публічна, добровільна, цілеспрямована, законна діяльність громадян у сфері здійснення державної влади, що гарантована закріпленням у Конституції України відповідного суб'єктивного права, і яка має на меті формування та контроль за діяльністю державних органів, вплив на прийняття, виконання та контроль за реалізацією державних рішень для втілення громадянами своїх суспільно значущих інтересів і забезпечення нормального функціонування, стабільного розвитку та соціального порядку в державі. Вона справедливо зауважує, що участь громадян в управлінні державними справами є їх правом, але з точки зору політики і моралі – певною мірою і обов'язком [26, с. 7]. У свою чергу А. Грабильніков досліджуване право визначив як передбачену законодавством можливість громадянина приймати участь у здійсненні безпосереднього народовладдя шляхом участі у виборах і референдумах, рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, участі у здійсненні правосуддя [27, с. 3-4]. Така позиція науковців заслуговує на увагу, ці права є важливим елементом правового статусу громадянина у контексті участі у державному та суспільному

житті. Проблема управління справами держави багатоаспектна, що дозволяє дослідникам і практикам розглядати її: як одну із засад конституційного ладу; як різновид соціального управління; як складову інституту народовладдя; як діяльність громадян за рішенням загальнодержавних питань тощо. В свою чергу зарубіжні вчені К. Джанда, Дж. Бері та Дж. Голдман характеризували політичну участь як дії окремих громадян, за допомогою яких вони прагнуть вплинути на державну владу (уряд) та політику або підтримати їх [28, с. 226]. Однак, таке трактування у сучасних умовах не набуло поширення, оскільки істотно звужує зміст вказаного явища, зокрема, щодо суб'єктного складу. Політичну участь як дії індивідів та груп з метою впливу на органи державної влади і управління будь-якого рівня, визначає О. Селіванова та наголошує, що саме від цього залежить ефективна практика громадського контролю [29, с. 32]. А. Драшкович тлумачить політичну участь громадян як безперервну взаємодію влади і громадян, яка стосується всього циклу прийняття та реалізації рішення й визначає ефективні методи залучення громадян до участі у прийнятті владного рішення, до яких відносить: інформування, консультації, громадський контроль (у різних формах) тощо [30]. Авторка вважає, що участь громадян є необхідним елементом не лише прийняття владного рішення, але і здійснення громадського контролю в умовах демократизації суспільства. Під участю громадян в управлінні справами держави С. Ширококов пропонує розуміти реальні права та можливості населення в умовах повної рівності і при абсолютній зацікавленості у цьому процесі державних органів [25, с. 11].

Наведені визначення враховують різні аспекти участі громадськості в управлінні справами держави. Проте, на сучасному етапі демократичного розвитку держави та суспільства одним із пріоритетних елементів досліджуваного явища є громадський контроль, що має бути відображено у змісті поняття «право на участь в управлінні справами держави». У контексті цього варто навести позицію О. Скібіної. На думку авторки, участь громадян в управлінні державними справами є свідомою, вільною, активною, публічною, добровільною, цілеспрямованою, законною діяльністю громадян у сфері здійснення державної влади, яка має на меті формування та контроль за діяльністю державних органів, вплив на прийняття, здійснення та контроль за реалізацією державних рішень [31]. Громадський контроль – важлива форма реалізації демократії, оскільки надає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів публічної влади [32, с. 75]. Формування сучасної демократичної моделі політичного управління залежить від ефективної взаємодії політично активних громадян та влади на всіх рівнях суспільного життя. Сьогодні участь громадян у прийнятті владних рішень загалом залишається дуже низькою. Громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [33]. Як механізм участі громадян в управлінні державними справами, визначає громадський контроль В. Малиновський [34, с. 236]. На думку Л.

Рогатіної, громадський контроль – найвища сходинка у феномені суспільної участі. Громадський контроль означає реальну участь громадськості у підготовці та ухваленні владних рішень [18, с. 41]; є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою, наголошує С. Кушнір [17, с. 65]. Як функціональний канал більш широкої участі громадян в управлінні справами суспільства і держави громадський контроль розглядає О. Джафарова та наголошує, що це зовсім не означає, що всі повинні брати участь у ньому. Важливо лише, щоб: а) кожна ланка управлінського процесу була підконтрольна народу; б) кожен громадянин у тій чи іншій формі залучався до участі у контролі [35, с. 16]. Ці групи функціонально- процесуальних інститутів відображають органічний зв'язок представницької та безпосередньої демократії в єдиній контрольній системі. У сучасних умовах пошуку ефективної моделі взаємодії держави та громадянського суспільства, прагнення до підвищення конструктивної політичної активності громадян і залучення їх до участі в управлінні справами держави конституційне право на участь в управлінні справами держави являє собою комплексне право, основними формами реалізації якого є: 1) право обирати і бути обраними до органів публічної влади; 2) право брати участь у референдумі; 3) право на рівний доступ до державної і муніципальної служби; 4) право брати участь у відправленні правосуддя; 5) право звертатися особисто і направляти індивідуальні та колективні звернення до органів публічної влади; 6) право громадян на мирні зібрання; 7) громадський контроль тощо. Становлення громадського контролю як форми участі громадськості в управлінні державними справами сприятиме: розвитку легітимності діяльності органів публічної влади; підвищенню якості владного рішення; становленню громадянського суспільства; вдосконаленню зв'язків між органами влади та інституціями громадянського суспільства; високій активності громадян тощо.

Аналізуючи досліджуване поняття, не можна не звернути увагу на той факт, що поряд із ним у науковій літературі вживаються і такі поняття, як «цивільний контроль» та «публічний контроль», що вимагає встановлення їх співвідношення з поняттям «громадський контроль» [19, с. 184]. Нині у науковій літературі досить широко застосовується термін «цивільний контроль». Необхідність його концептуалізації, з позиції юриспруденції, викликано відсутністю у правовій науці чіткого розмежування понять «цивільний контроль» і «громадський контроль». Вказана проблематика досліджена досить фрагментарно як у вітчизняній, так і у зарубіжній літературі. Якщо громадський контроль розглядати в аспекті одного з напрямів життєдіяльності громадянського суспільства та провідною складовою системи стримувань і противаг, то у такому розумінні громадський та цивільний контроль можна визначити як тотожні явища, оскільки останній також виступає однією з функцій громадянського суспільства. На думку деяких вчених розмежування між цивільним і громадським контролем носить досить умовний характер, або ж воно взагалі відсутнє. Цивільний контроль передбачає усвідомлену потребу громадянина у реалізації його соціальних функцій

контролю за діяльністю органів публічної влади. Цивільний контроль виступає своєрідним посередником між громадянським суспільством і державою, об'єктом якого є органи публічної влади. Разом із тим відзначимо, що поняття цивільний контроль досить широко використовується у контексті контролю щодо певних воєнізованих структур. Термін «цивільний контроль над армією» (civilian control) є дослівним перекладом з англійської, який вже закріпився у вітчизняній воєнно-науковій літературі, хоча у смислового перекладі він, перш за все, означає управління, підкреслює І. Храбан та пропонує наступну інтерпретацію демократичного цивільного контролю над збройними силами: складний механізм управління (контролю) над армією з боку народу як через державні інститути, так і через свої неформальні незалежні об'єднання, спрямований на те, щоб стан і застосування збройних сил відповідали потребам та інтересам суспільства [36, с. 3, 7-8]. У розвинутому демократичному суспільстві процес цивільного контролю над збройними силами здійснюється у різних формах і за допомогою розгалуженого комплексу засобів, що стоять на перешкоді можливості небезпечних для суспільства антидержавних дій військових. Цивільний контроль стосується діяльності силових структур, які наділені широким колом можливостей та повноважень щодо обмеження індивідуальних та колективних прав й свобод і у той же час знаходяться поза контролем з боку населення через систему виборів, стверджує С. Шестак [37, с. 41]. С. Баранов тлумачить цивільний контроль як незалежний від держави законодавчо-закріплений демократичний механізм, при якому інститути громадянського суспільства через органи представницької влади або безпосередньо здійснюють моніторинг та коригування військово-силової політики і практики [38, с. 52]. У сучасний період термін «цивільний контроль» отримав офіційне закріплення у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р., де визначається як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості у діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [39]. Необхідно зазначити, що у Законі всі існуючі у державі види контролю об'єднано у межах даного поняття. Громадський контроль розглядається як складова частина демократичного цивільного контролю. У контексті цього визначення законодавець фактично ототожнив цивільний контроль із соціальним контролем, що методологічно не є вірним. Підводячи підсумки зауважимо, що у правознавстві феномен «цивільний контроль» розглядається по-різному, що формує подальші багатогранні перспективи його дослідження. Цивільний контроль виникає тоді, коли формується громадянське суспільство і забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів, і цей баланс інтересів потребує системи підтримки. В умовах політичної модернізації українського суспільства цивільний контроль слід розглядати як інституційний елемент демократичного

політичного режиму, заснованого на праві участі громадян у публічному управлінні. Цивільний контроль інституційно ґрунтується на здатності суб'єктів громадянського суспільства до вільного розвитку та вибору оптимального державного управління як об'єкту громадянської уваги і спостереження. Головна відмінність громадського та цивільного контролю полягає у суб'єктному складі, останній передбачає більш персоніфікований характер, та об'єкті їх проведення. Окремим напрямом цивільного контролю слід виокремити діяльність воєнізованих структур. В аспекті цього цивільний контроль можна розглядати як державно-громадське управління, його спосіб та можливість спостерігати й коригувати військово-силові структури держави. В іншому випадку (за сутністю та змістом) громадський та цивільний контроль ототожнюються і являють собою систему заходів, здійснюваних з ініціативи громадян, спрямованих на поліпшення якості розроблюваних, прийнятих і реалізованих владних рішень. Змістом наступного наукового підходу є визначення системного зв'язку громадського та публічного контролю, про що свідчить комплексний аналіз вітчизняної і зарубіжної дослідницької літератури. На сучасному етапі низку наукових розвідок щодо сутності та змісту публічного контролю здійснено зарубіжними авторами. Так, О. Енкарнасьон під публічним контролем розуміє можливість громадян регулювати свободу дій органів влади й через це створювати необхідну систему правового становища у державі, що б обмежила всюдозволеність дій влади [40]. Публічність влади створює для громадськості реальну можливість здійснювати публічний контроль за нею. На думку Е. Арато та Дж. Коена публічний контроль є важливою складовою розвитку правової держави, посилення її принципів, інститутів та норм, чим змінює 36 теоретико-методологічне уявлення про взаємодію людини, суспільства та держави [41, с. 34]. Розглядаючи таким чином проблему публічного контролю, під ним автори розуміють цінний інструмент утвердження правопорядку та демократичної держави, в основі якої лежить реалізація принципу балансування інтересів суспільства та влади. Під публічним контролем Ф. Шміттер розуміє одну із форм санкціонованого впливу громадянина на діяльність інститутів державного управління, що розвиваються та реалізуються виключно у межах громадянського суспільства [42, с. 53]. На думку Д. Ллойда та М. Прело, публічний контроль – це метод публічного регулювання основних сфер державно-управлінської життєдіяльності, що лежить в основі реалізації ідеї суспільного договору [43, с. 69-70]. А. Богородицький до основних сфер, на які має поширюється публічний контроль громадськості щодо діяльності органів влади відносить: охорону громадського порядку, владні розпорядження, оборону та забезпечення громадської безпеки. Автор вважає, що публічний контроль у державному управлінні поширюється на систему публічних відносин [44, с. 56]. М. Баранов сутність публічного контролю зводить до налагодження механізмів публічної комунікації громадянського суспільства у процесі вироблення, просування та прийняття законодавчих і виконавчих рішень інституційною владою [45, с. 378]. Він наголошує, що це вимагає аби процес прийняття рішень органами влади став

відкритим та прозорим і передбачав участь у процесі їх прийняття громадянським суспільством через політичні партії. Під публічним контролем М. Ховард розуміє норму суспільних відносин, реалізація якої повинна носити характер взаємної згоди та взаємної домовленості між суб'єктами суспільно-політичної та державно-управлінської практики. У зв'язку з цим, на думку вченого, публічний контроль має включати поєднання диспозитивного та імперативного регулювання [46, с. 115-117]. Публічний контроль є важливим соціальним інститутом нагляду громадськості за діяльністю влади, що чітко регламентується базовими принципами правового регулювання. Важливе значення для вивчення проблематики публічного контролю мають наукові розвідки А. Буханевича, який під останнім розуміє довільну форму громадської участі щодо нагляду за діями інститутів управління, що регламентується правовими нормами, санкціонованими з боку держави, і виступає важливим інструментом розвитку громадянського суспільства, покликаною оптимізувати систему діяльності органів державної влади у сучасних умовах [47, с. 7-8]. Автором конкретизовано основні види публічного контролю за діяльністю органів державної влади, відповідно до чого ідентифіковано: адміністративний контроль громадськості; парламентську демократію; політичний контроль. Резюмуючи вищенаведене, зазначимо, що публічний контроль є: одним із ключових елементів сфери публічної політики, демократичних процесів; важливою умовою формування громадянського суспільства; механізмом впливу громадян на політичний інститут держави. Публічний контроль включає у свою структуру такі основні види контролю, як державний та громадський. Це зумовило визначити публічний контроль як комплексне явище, одним із компонентів якого є громадський контроль. Постійний розвиток інститутів громадянського суспільства, утвердження принципів правової, демократичної держави можуть бути наслідком консолідації суспільства. При цьому активізація і консолідація суспільства є необхідною умовою демократизації публічної влади. Проведений комплексний аналіз зумовлює визначити, що громадський контроль є одним із фундаментальних державно-правових явищ. Поняття «громадський контроль» можна сформулювати як системну діяльність інститутів громадянського суспільства чи окремих громадян з метою вирішення суспільно-значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства у процесі їх соціальної взаємодії з громадськістю, що спрямована на забезпечення ефективності державно-громадських відносин. Громадський контроль є властивістю суспільства і виступає в якості однієї з його основних функцій та у ролі індикатора визначення ефективності цього впливу, спрямований на оптимізацію діяльності публічної влади. На сучасному етапі поряд із поняттям громадського контролю широко використовуються такі категорії, як: «участь в управлінні державними справами», «соціальний контроль», «цивільний контроль», «публічний контроль» тощо. Громадський контроль є одним із пріоритетних елементів участі в управлінні державними справами. Громадський

контроль передбачає реальну участь громадськості у підготовці та ухваленні владних рішень; є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою з метою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади. Соціальний контроль є складовою більш широкого явища – соціального управління. Соціальний контроль є складною системою та, відповідно, більш широким поняттям, ніж громадський контроль; вони співвідносяться як частина і ціле. Цивільний контроль інституційно ґрунтується на здатності суб'єктів громадянського суспільства до вільного розвитку та вибору оптимального державного управління як об'єкту громадянської уваги і спостереження. Головна відмінність громадського та цивільного контролю полягає у суб'єктному складі, останній передбачає більш персоніфікований характер, та об'єкті їх проведення. За сутністю та змістом громадський і цивільний контроль ототожнюються і являють собою систему заходів, здійснюваних з ініціативи громадян та спрямованих на поліпшення якості розроблюваних, прийнятих і реалізованих владних рішень, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади. Публічний контроль є одним з ключових елементів сфери публічної політики, демократичних процесів; важливою умовою формування громадянського суспільства. Публічний контроль – комплексне явище, одним із компонентів якого є громадський контроль. Демократичний публічний контроль виникає тоді, коли формується громадянське суспільство і забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів. Сьогодні потрібно забезпечити ефективність механізму громадського контролю, оскільки обмеження участі громадян у цьому процесі призводить до безконтрольності публічної влади. Необхідним є пошук оптимальної моделі розвитку концепції демократичного громадського контролю. Становлення цього інституту є системним, складним, тривалим за часом розвитку політико-правовим процесом, який охоплює реформування всіх сфер суспільного життя. Це висуває нові дослідницькі пріоритети та методологічні підходи.

Таким чином з'ясовано, що соціальна обумовленість громадського контролю за діяльністю поліції полягає в необхідності постійного моніторингу громадськістю діяльності поліції, оцінки якості надання правоохоронних послуг, можливості впливу громадськості на прийняття поліцією рішень, направлених на удосконалення форм, засобів та способів належного забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод громадян, забезпечення взаємодії громадськості з поліцією на засадах партнерства.

Нижче на виконання завдань дослідження, необхідно здійснити стислий аналіз наукового доробку дослідження проблем громадського контролю взагалі і за діяльністю поліції зокрема.

В межах науки адміністративного права значна увага проблемам громадського контролю приділялась такими вченими як С. Братель, С. Денисюк, О. Забралова, А. Мукшименко, І. Сквірський та ін. [48; 49; 50].

Проблематика громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації, в цілому та правоохоронних органів, у тому числі міліції не є

новою, в різні часи її досліджували такі вчені, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Барабаш, Д. Бахрах, Ю. Битяк, С. Братель, М. Вітрук, В. Гаращук, І. Голосніченко, С. Гончарук, В. Горшеньов, Є. Додін, С. Денисюк, І. Залюбовська, І. Ільїнський, Р. Калюжний, С. Ківалов, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Музичук, В. Опришко, А. Селіванов, М. Селівон, В. Семчик, В. Сіренко, М. Снітчук, Ю. Шемшученко, В. Шестак, Є. Шоріна та інші.

В межах сучасних наукових досліджень здійснювався аналіз різних форм громадського контролю за діяльністю міліції (поліції), зокрема:

1) порядок звернення громадян до ОВС (міліції) та забезпечення їх розгляду і вирішення досліджувався в дисертації М.В. Калашник [51];

2) порядок та особливості спільної участі громадськості і міліції в охороні громадського порядку та безпеки були предметом дослідження роботи А.М. Довгополова [52];

3) організаційно-правові форми взаємодії ОВС (міліції) з громадськістю та громадськими інституціями були проаналізовані в роботі Ю.С. Торкайло [53];

4) організаційно-правові засади взаємодії ЗМІ з ОВС (міліцією) були предметно досліджені у роботі Лебедевої А.В. [54];

5) значна увага аналізу ефективності організаційно-правових заходів щодо зміцнення партнерських зв'язків міліції з населенням, визначенню можливості застосування зарубіжного досвіду та його реалізації в діяльності органів внутрішніх справ України та формулюванню висновків, спрямованих на удосконалення діяльності міліції у сфері встановлення партнерських відносин з населенням була приділена у роботі Джафарової О.В. [35];

б) організаційно-правові засади діяльності Громадських рад з питань забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України, як форми громадського контролю за діяльністю ОВС та міліції комплексно досліджені К.Б. Левченко [55].

Окремою спробою вирішення проблем реалізації громадського контролю за діяльністю міліції в межах теоретико-правового аналізу недержавного контролю за діяльністю міліції є робота С.В. Шестака [56], в межах якої ним було розкрито природу недержавного контролю, з'ясовано його місце в загальній системі контрольної діяльності, проаналізовано сфери та форми здійснення недержавного контролю в Україні, розроблено класифікацію суб'єктів та принципів недержавного контролю над міліцією, охарактеризовано його основні напрямки, обґрунтовано необхідність його обмеження а також узагальнено та систематизовано нормативно-правові засади забезпечення належного недержавного контролю за діяльністю міліції в Україні, зроблено пропозиції щодо його вдосконалення.

Досить вдалою спробою системного аналізу громадського контролю за діяльністю міліції є робота С.Г. Брателя, який в межах свого дослідження зосередив основну увагу на розкритті сутності та змісту таких його форм, як контроль за діяльністю міліції громадськими організаціями, політичними партіями, профспілками та ЗМІ [48].

Важливі теоретичні і практичні аспекти щодо сутності, адміністративно-правового та наукового забезпечення громадського контролю за правоохоронною діяльністю (в тому числі міліцією) в Україні були запропоновані в роботі С.Ф. Денисюка [49].

В цілому слід зазначити, що попри значну кількість наукових досліджень присвячених громадському контролю за діяльністю міліції системного аналізу форм, засобів, способів, суб'єктів та процедури такого виду публічного контролю за діяльністю найбільш чисельного правоохоронного органу на теренах України в межах її новітньої правової доктрини здійснено не було, що й зумовлює необхідність його проведення. Та все ж основоположним фактором, що зумовлює необхідність проведення такого системного дослідження є створення Національної поліції, основоположними засадами (принципами) діяльності якої з поміж інших в Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року (далі – Закон) визначено відкритість та прозорість, а також взаємодію з населенням на засадах партнерства, що в свою чергу закладає основи для повернення довіри до цього правоохоронного органу та його законної діяльності направленої в першу чергу на обслуговування громадян в правоохоронній сфері [1]. Все це зумовлює необхідність винайдення, обґрунтування, нормативного закріплення та практичного втілення нових форм, засобів способів та процедур громадського контролю за діяльністю поліції.

На сьогодні основним нормативним базисом здійснення громадського контролю в цілому і за діяльністю поліції в Україні є Конституція України, зокрема ч. 1 ст. 5 передбачає, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно ч. 1 ст. 38 Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. На нашу думку, саме сукупність передбачених законодавством України форм залучення громадян до державного управління і складає основу громадського контролю. Разом з тим, у чинних нормативно-правових актах, хоч і часто вживається поняття «громадський контроль», однак відсутнє його нормативне закріплення. У цьому слід погодитися з думкою С. Денисюка, що надати універсальне законодавче визначення поняттю «громадський контроль» так само важко, як і будь-якому іншому суспільному явищу, що перебуває в стані розвитку. Але необхідність формулювання особливостей громадського контролю, вдосконалення правового регулювання його реалізації обумовлена як недостатністю теоретичних розробок у досліджуваній сфері, так і впливом цього явища на розвиток громадянського суспільства та побудову правової держави [57, с. 358].

Аналіз чинного законодавства в залежності від змісту та спрямованості правового регулювання дозволяє виокремити три групи законодавчих актів України щодо громадського контролю: загальні; організаційно-процедурні та галузеві.

До першої групи належать нормативно-правові акти, що передбачають базові положення громадського контролю, принципи, правові засоби, завдання його здійснення та удосконалення. До таких належить Закони України «Про

звернення громадян» [58], «Про інформацію» [59], «Про доступ до публічної інформації» [60], «Про громадські об'єднання» [61], «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [39] та інші. Ці законодавчі акти є системою норм, які встановлюють правові засоби для громадян та інститутів громадянського суспільства, за допомогою яких стає можливим громадський контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень.

Також до цієї групи слід віднести Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», яким затверджена «Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки». Особливістю цього нормативного документа є те, що в ньому серед основних проблем розвитку громадянського суспільства в Україні визначено відсутність у державі ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також недостатня практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення [62]. Тож вказана національна стратегія спрямована на розвиток та удосконалення громадського контролю органів публічної влади, шляхом створення правових механізмів та сприятливих умов для його повноцінної реалізації, а тому удосконалення нормативно-правове регулювання у цій сфері є основним інструментарієм змін.

Другу групу складають переважно підзаконні нормативно-правові акти, що визначають форми і види громадського контролю, частково регулюють процедурні питання їх здійснення, зокрема: постанова КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [63], «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [64] та інші. Враховуючи, що об'єктами громадського контролю переважно є діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, нелогічним є нормативне забезпечення такого контролю, яке базується виключно на актах органів виконавчої влади. Такі важливі правовідносини, як організаційно-процедурне забезпечення реалізації громадського контролю органів публічної влади, повинно регулюватися законами, особливо зважаючи на важливість цього питання в сучасних умовах розвитку нашої країни.

До третьої групи належать нормативно-правові акти, які визначають громадський контроль в окремих сферах публічно-владних правовідносин та публічного урядування, зокрема закони України: «Про публічні закупівлі» – правове регулювання громадського контролю у сфері публічних закупівель [65]; «Про запобігання корупції» – громадського контролю за виконанням законів у сфері запобігання корупції [66]; «Про Національну поліцію» – громадського контролю поліції [1]; «Про благоустрій населених пунктів» – громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів [67] та інші. Слід зазначити, що кожний із зазначених законів по-різному визначає процедуру здійснення громадського контролю у відповідних сферах і переважно узагальнено, що в не завжди дозволяє ефективно або взагалі реалізувати його на практиці.

Класифікація нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію громадського контролю публічної влади може бути різною. Наприклад, залежно від їх юридичної сили поділяються на такі: Конституція України, закони, підзаконні нормативно-правові акти, беручи за критерій поділу походження суб'єктів прийняття нормативно-правових актів: національні та міжнародні тощо. Проте, на нашу думку, основною метою такої класифікації має бути упорядкування нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини щодо здійснення громадського контролю. Це у свою чергу забезпечить деяку систематизованість їх використання та аналізу, можливість виявлення колізійності та неузгодженості окремих положень законодавства, вироблення науково обґрунтованих підходів удосконалення та уніфікації нормативно-правового регулювання у цій сфері.

Разом з тим, жодний, навіть найбільш науково обґрунтований підхід до систематизації нормативно-правих актів, що регулюють здійснення громадського контролю в державі, не замінить собою визначення механізмів його реального функціонування. Формування лише моделі громадського контролю без деталізації процедурного забезпечення у більшості випадків є перешкодою для його практичної реалізації. Як наслідок, вітчизняні вчені й представники громадянського суспільства, суб'єкти владних повноважень мають тільки загальне уявлення про систему громадського контролю. Результатом є низька ефективність громадського контролю, недостатня ініціативність громадськості у цій сфері та невизначеність органів публічної влади у правовідносинах, що виникають при здійсненні такого контролю. У сукупності це лише загострює існуючу проблему, а будь-яка громадська активність щодо контролю публічної влади часто де-факто перебуває на хиткій межі законності та правомірності.

Як вірно зазначає В.М. Кравчук, відсутність у чинному законодавстві України єдності змісту та поняття громадського контролю, закріплення належного організаційно-процедурного регулювання його реалізації, зокрема чітких правил здійснення такого контролю, створює штучні бар'єри для контрольної функції громадянського суспільства. Для вирішення вказаних проблем важливим є не лише розробка та прийняття спеціального закону про громадський контроль, проекти якого в різні часи розроблялися та навіть вносились на розгляд Верховної Ради України [68,;69,70;71], а й формування якісно нового типу особистості, свідомої своїх прав і обов'язків громадянина, розвиток сильного громадянського суспільства та народовладдя у державі.

Удосконалення та уніфікація нормативно-правового забезпечення громадського контролю в Україні сприятиме ефективнішому функціонуванню цього інституту взаємодії суспільства і держави. Це дозволить вирішити низку завдань з демократизації державного управління, серед яких ключовими є такі: 1) посилення громадської участі в прийнятті важливих суспільно-політичних рішень та контролю за їх виконанням; 2) сприяння недопущенню або ініціюванню усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни

органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими й службовими особами; 3) забезпечення дотримання органами публічної влади прав фізичних і юридичних осіб; 4) формування суспільної оцінки діяльності апарату держави та його інститутів, забезпечення взаємозв'язку між владою та народом; 5) постійна громадська експертиза рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 6) підвищення ефективності роботи публічної адміністрації та посилення дії важелів впливу громадян на суб'єктів владних повноважень [72].

Сучасну правову доктрину громадського контролю за діяльністю поліції було закладено в новому Законі України «Про Національну поліцію». Відповідно до нині діючого законодавства, а зокрема Розділу VIII «Громадський контроль за діяльністю поліції» Закону України «Про Національну поліцію» нормативно визначені такі форми громадського контролю за діяльністю поліції: отримання та оприлюднення звіту про поліцейську діяльність; контроль за діяльністю керівника поліції та прийняття резолюції недовіри йому; шляхом взаємодії між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування; шляхом залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських. Порядок реалізації даних та інших форм громадського контролю за діяльністю поліції буде досліджено нами нижче.

1.2. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю поліції.

Як було зазначено вище, проблематика громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації, в цілому та правоохоронних органів, у тому числі поліції не є новою, в різні часи її досліджували такі вчені, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Барабаш, Д. Бахрах, Ю. Битяк, С. Братель, М. Вітрук, В. Гаращук, І. Голосніченко, С. Гончарук, В. Горшеньов, Є. Додін, С. Денисюк, І. Залюбовська, І. Ільїнський, Р. Калюжний, С. Ківалов, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Музичук, В. Опришко, А. Селіванов, М. Селівон, В. Семчик, В. Сіренко, М. Снітчук, Ю. Шемшученко, В. Шестак, І. Шопіна та інші. Як було зазначено в передньому підрозділі роботи, в межах сучасних наукових досліджень здійснювався аналіз різних форм громадського контролю за діяльністю міліції (поліції), в той же час попри значну кількість наукових досліджень присвячених громадському контролю за діяльністю поліції (міліції) системного аналізу форм, засобів, способів, суб'єктів та процедури такого виду публічного контролю за діяльністю найбільш чисельного правоохоронного органу на теренах України в межах її новітньої правової доктрини здійснено не було, що й зумовлює необхідність його проведення. Та все ж основоположним фактором, що зумовлює необхідність проведення такого системного дослідження є створення Національної поліції, основоположними засадами (принципами) діяльності якої з поміж інших в Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року (далі – Закон) визначено відкритість та прозорість, а також взаємодію з населенням на засадах

партнерства, що в свою чергу закладає основи для повернення довіри до цього правоохоронного органу та його законної діяльності направленої в першу чергу на обслуговування громадян в правоохоронній сфері [1]. Все це зумовлює необхідність винайдення, обґрунтування, нормативного закріплення та практичного втілення нових форм, засобів способів та процедур громадського контролю за діяльністю поліції.

З огляду на вищезазначене, на виконання завдань дослідження в межах цього підрозділу роботи доцільно здійснити аналіз наукових праць присвячених дослідженню поняття та окремих форм громадського контролю за діяльністю поліції, розкрити осучаснений його зміст за діяльністю поліції, запропонувати авторське поняття громадського контролю за діяльністю поліції його мету та завдання.

Перш ніж з'ясувати поняття та зміст громадського контролю за діяльністю поліції, необхідно з'ясувати сутність громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації. На початку слід відмітити, що поняття громадського контролю не знайшло законодавчого закріплення, хоча в правовій науці були непоодинокі спроби обґрунтувати необхідність його законодавчого закріплення. Наприклад С.Ф. Денисюк в свій час пропонував розробити законопроект «Про громадський контроль в Україні», де на законодавчому рівні закріпити напрямки контрольної діяльності, перелік суб'єктів громадського контролю, принципи та правила здійснення такого контролю, його юридичне оформлення, механізм відповідальності державних і недержавних (діяльність фізичних та юридичних осіб як державного, так і недержавного секторів) структур та їх посадових осіб за невиконання або неякісне чи несвоєчасне виконання законних вимог громадськості та ін. [73, с.6-7]. Сучасний стан законодавчого закріплення поняття громадського контролю слід охарактеризувати так. Попри відсутність спеціального закону про громадський контроль його нормативну базу складають окремі норми Конституції та інших законів. Так, згідно із статтями 5 і 38 Конституції, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами [24]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в якості однієї з форм громадського контролю визначає громадські слухання (ст. 13), у ході яких «територіальна громада має право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування» [74]. Закон України «Про інформацію» закріплює як обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформування про свою діяльність та прийняті рішення (ст. 10). Держава гарантує вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних через запит (ч. 3 ст. 13). Кожний учасник інформаційних відносин для забезпечення його прав, свобод і законних інтересів має право на одержання інформації про діяльність народних

депутатів, органів державної влади, місцевого самоврядування та місцевої адміністрації (ст. 43). Закон встановлює і відповідальність за порушення законодавства про інформацію [59]. Закон України «Про об'єднання громадян» (ч. 1 ст. 20) до прав зареєстрованих об'єднань громадян відносить і право отримувати від органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань [61]. Згідно з Законом України «Про звернення громадян», громадяни України мають право звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, до засобів масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення (ч. 1 ст. 1). Вказані суб'єкти мають розглянути ці звернення та сповістити їхніх авторів про результати розгляду (ст. 14). Причому дані права розповсюджуються і на осіб, які не є громадянами України (ч. 3 ст. 1) [59]. Закон України «Про наукову та науково-технічну експертизу» вводить поняття «громадської експертизи», яка згідно зі ст. 11 може проводитися у будь-якій сфері наукової та науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян та трудових колективів на основі договорів на проведення цієї експертизи. А близький за сферою регулювання Закон України «Про наукову та науково-технічну діяльність» передбачає (п.4 ст. 23), що органи державної влади можуть залучати громадські наукові організації та ради молодих вчених за їх згодою до участі у підготовці та виконанні рішень стосовно наукової і науково-технічної діяльності, наукової і науково-технічної експертизи, науково-технічних програм, проектів і розробок та у взаємодії з ними інформувати населення про безпеку, екологічну безпечність, економічну та соціальну значущість, екологічні та соціально-економічні наслідки реалізації відповідних програм, проектів і розробок [75]. Чинне законодавство України містить і норми щодо впровадження громадського контролю на рівні трудових колективів та професійних спілок. Зокрема, в Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (ст. 28) встановлено, що професійні спілки та їх об'єднання мають право одержувати інформацію від роботодавців або їх об'єднань, органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються трудових і соціально-економічних прав та законних інтересів своїх членів, а також інформацію про результати господарської діяльності підприємств, установ та організацій. Крім того, стаття 30 цього Закону передбачає участь професійних спілок та їх об'єднань в охороні довкілля, захисті населення від негативного екологічного впливу, та проведення ними громадських екологічних експертиз [76]. Стаття 42 Конституції України та Закон України «Про захист прав споживачів» встановлює права споживачів та визначає механізм їх захисту. Згідно з цим Законом держава підтримує діяльність об'єднань споживачів (ст. 24), які мають право одержувати від

органів влади інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань; вносити їм пропозиції щодо розроблення нормативних документів, які встановлюють вимоги до якості продукції; представляти і захищати інтереси споживачів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; вносити цим органам пропозиції щодо підвищення якості продукції та з інших питань захисту прав споживачів (ст. 25) [77]. Отже, як вірно зазначає А.С.Крупник «вказані функції є, по суті, формами громадського контролю за якістю товарів, робіт, послуг; а враховуючи, що значну частину функцій органів місцевої влади складають саме адміністративні та соціальні послуги населенню (і така тенденція дедалі більше набирає силу), то згідно Закону «Про захист прав споживачів» громадський контроль за якістю цих послуг стає реальним інструментом впливу громадськості на ефективність діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування» [14].

Проведений нами аналіз законодавчих актів свідчить, що на законодавчому рівні відсутнє нормативне визначення громадського контролю. Лише у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами» наведено поняття демократичного цивільного контролю, який визначено як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [39]. З метою створення ефективного механізму громадського контролю, забезпечення умов для належної реалізації прав і свобод громадян у цій сфері в науковій літературі висловлюється пропозиція щодо прийняття спеціального Закону «Про громадський контроль в Україні» [78; 79; 80].

Попри відсутність законодавчого визначення громадського контролю неоднозначним є розуміння його змісту серед науковців. Не вдаючись до поглибленого аналізу сутності громадського контролю, що виходить за межі дослідження в межах даної статті, констатуємо, що серед наукової спільноти вироблено два підходи до розуміння цього поняття – вузьке та широке. Прихильники «вузького» розуміння громадського контролю обмежують його сутність контролем який здійснюється безпосередньо громадянами через звернення до органів публічної адміністрації з заявами, скаргами, пропозиціями та запитам; громадськими організаціями; представницькими органами трудових колективів та профспілками. Так В.Г. Гаращук, до громадського контролю відносять контроль з боку різних громадських формувань (або угруповань) - профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів та інших утворень та контроль з боку громадян [81, с. 169]. А.С. Крупник більш широко трактує поняття громадського контролю, вбачаючи в ньому одну з функцій громадянського суспільства, проявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, спрямована на корегування як цієї діяльності, так і самих цілей

[33]. Інші автори ще більш широко тлумачать поняття «громадського контролю». Так, на думку О. Ю. Полтаракова, громадський контроль – це система відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ) [82]. Т.В. Наливайко визначає «громадський контроль» як організаційно-правову форму об'єднання громадян на добровільних засадах для задоволення та захисту їхніх власних та громадських законних правових, соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних та інших спільних інтересів [78, с.3]. С. Новіков розглядає його як інституційну систему, завдяки якій громадянське суспільство через певні свої структури отримує право і здатність спостерігати за перебігом, процедурами та результатами виборчого процесу, контролювати їх відповідність чинному законодавству та нормам міжнародного права, вимагати усунення виявлених порушень [83, с. 18]. Поділяємо позицію І. Сквірського про те, що у нашій державі все ще відсутнє цілісне розуміння сутності, призначення та змісту інституту громадського контролю, і для вправлення цієї ситуації він пропонує приділити підвищену увагу вивченню напрацювань зарубіжних авторів, присвячених питанням громадянського суспільства, форм та методів взаємодії інституцій останнього із суб'єктами публічної влади, а також пропонує провести ґрунтовний аналіз існуючих на сьогодні правових засад інституту громадського контролю, які мають знайти свій подальший розвиток вже у спеціальних нормативних актах [84, с. 502].

В свою чергу Наливайко Л.Р. і Орешкова А.Ф. з урахуванням наукового аналізу поняття громадського контролю запропонували його авторське тлумачення, як одного із видів соціального контролю у формі публічної перевірки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з використанням комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їх об'єднань в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [85, с.51]. Однак автори, на нашу думку, звужують розуміння громадського контролю лише до публічної перевірки діяльності суб'єктів владних повноважень, ми ж схильні відносити до форми громадського контролю також аспект взаємодії громадськості та суб'єктів владних повноважень.

Попри неодноразові спроби внести на розгляд Парламенту Законопроекти «Про громадський контроль» найбільш прагматичною на нашу думку є проект Закону України «Про громадський контроль», що вносився у 2004 на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України IV скликання І. Шаровим і А. Раханським, які запропонували досить широке розуміння громадського контролю над органами державної влади та органами місцевого самоврядування, як здійснення правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів з метою сприяння їхній ефективній діяльності й

виконання покладених на них функцій захисту прав, свобод, інтересів громадян [71].

В енциклопедичних джерелах теж відсутнє єдине розуміння громадського контролю. Так в Юридичній енциклопедії громадський контроль визначено як один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами, що є важливою формою реалізації демократії і є способом залучення населення до управління суспільством та державою (автор - Андрійко О.Ф) [87, с.234]. В Енциклопедії державного управління громадський контроль визначено як форма участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [88, с. 113]. Є.Ю. Захаров аналізуючи наукові позиції щодо поняття та доктринальні положення щодо ознак громадського контролю, теж вказує на неоднозначність позицій щодо його сутності, зазначаючи, що одні теоретики розширюють коло суб'єктів і розглядають парламентський контроль і контроль політичних партій за державною діяльністю як різновид громадського контролю. Інші звужують коло суб'єктів до громадян та їх об'єднань, а також іноземців, які на законних підставах перебувають в країні. В свою чергу під громадським контролем він пропонує розуміти публічну перевірку громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них [10].

Аналіз законодавчих засад та наукових підходів до розуміння поняття «громадського контролю» дає можливість визначити його як діяльність громадян чи їх об'єднань щодо контролю за виконанням органами державної влади або їх посадовими особами положень законодавчих актів, належного виконання ними своїх повноважень та дотримання прав і свобод людини. Тобто ми є прибічниками вузького розуміння «громадського контролю», який може здійснюватися організованою і не організованою громадськістю безпосередньо, а не через представницькі органи, що в подальшому зумовить розкриття його змісту стосовно діяльності Національної поліції.

З огляду на вище зазначене та з урахуванням завдань, які покладаються на органи Національної поліції України, можна визначити, що громадський контроль за діяльністю поліції це визначена законом діяльність представників громадськості (як індивідуальних так і колективних суб'єктів) спрямована на перевірку (спостереження, нагляд) за законністю виконання завдань підрозділами Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [89, с. 144].

Мета громадського контролю за діяльністю поліції полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки. Завданнями громадського контролю за діяльністю поліції є: 1) отримання точної і повної інформації щодо діяльності поліції; 2) сприяння підвищенню ефективності роботи поліції; 3) поширення серед громадськості соціально значущої функції поліції; 4) підтримання іміджу поліцейської діяльності та престижу роботи поліцейського; 5) забезпечення прозорого відбору кадрів для поліції, їх переміщення та іншого просування по службі; 6) підвищення рівня законності забезпечення прав і свобод громадян в діяльності поліції; 7) покращення умов та порядку надання адміністративних послуг органами поліції.

Зміст громадського контролю за діяльністю поліції проявляється у його процедурних формах та інституційних елементах. Інституційними елементами громадського контролю за діяльністю поліції є: суб'єкт, об'єкт, предмет та процедура його здійснення.

Суб'єктами такого громадського контролю виступають громадяни та громадські об'єднання - неорганізована та організована громадськість. У якості об'єкту громадського контролю виступають підрозділи Національної поліції її науково-дослідні установи та установи забезпечення, а також конкретні посадовці поліції, або претенденти на службу в поліцію.

Предметом громадського контролю є діяльність вказаних об'єктів з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб та інтересів. Процедура громадського контролю містить комплекс форм і методів його здійснення відповідно до завдань та характеру згаданих вище компонентів [89, с.144-145].

На виконання завдань дослідження нижче доцільно з'ясувати форми громадського контролю за діяльністю поліції, зміст яких буде розкрито в наступному розділі роботи.

Відповідно до нині діючого законодавства, а зокрема Розділу VIII «Громадський контроль за діяльністю поліції» Закону України «Про Національну поліцію» нормативно визначені такі форми громадського контролю за діяльністю поліції: отримання та оприлюднення звіту про поліцейську діяльність; контроль за діяльністю керівника поліції та прийняття резолюції недовіри йому; шляхом взаємодії між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування; шляхом залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських [89, с.145].

З поміж законодавчо визначених форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції, необхідно визначити засоби та способи його реалізації, до яких можна віднести: 1) представництво громадськості в колегіальних органах при центральних та територіальних підрозділах НП; 2) участь громадськості в обговоренні та підготовці нормативно-правових актів, які регулюють діяльність НП; 3) безпосереднє звернення громадян та ЗМІ до

органів НП з метою отримання інформації про їх діяльність; 4) участь представників громадськості у відборі кадрів в НП та проходження атестації кадрів; 5) участь представників громадськості при проведенні службової перевірки щодо скарг на дії чи бездіяльність поліцейських; 6) організації опитування громадської думки про діяльність НП; 7) зобов'язання звітування керівництва підрозділів НП про результати своєї діяльності перед громадськістю; 8) участь правозахисних громадських організацій у розробці програм діяльності НП, та ін. Зміст окремих з них слід розкрити нижче [90, с.118].

Такі форми громадського контролю за діяльністю НП як представництво громадськості в колегіальних органах при центральних і територіальних підрозділах НП та участь громадськості в обговоренні та підготовці нормативно-правових актів, які регулюють діяльність НП здійснюється на підставі Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України [91], відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [92]. Основними завданнями Громадської ради є: громадський контроль за діяльністю НП; налагодження системного діалогу та ефективної взаємодії НП із громадськістю; сприяння врахуванню НП громадської думки під час формування та реалізації державної політики; створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами. Реалізація громадського контролю за діяльністю НП громадською радою здійснюється у такі способи: підготовка і подання МВС пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також пропозиції щодо проведення консультацій; підготовка та подання МВС обов'язкових для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері та щодо удосконалення роботи МВС; проведення відповідно до законодавства громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів МВС; здійснення громадського контролю за врахуванням МВС пропозицій та зауважень громадськості, дотриманням ним нормативно-правових актів, у тому числі тих, що спрямовані на запобігання та протидію корупції; інформування громадськості про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання у тому числі розміщення інформаційних повідомлень на офіційному веб-сайті МВС; узагальнення інформації щодо пропозицій громадських організацій стосовно діяльності НП та надання її на розгляд керівництву НП; організація і проведення публічних заходів для обговорення актуальних питань розвитку і діяльності НП та правової просвіти населення; підготовки та оприлюднення щорічних та інших звітів про свою діяльність.

Безпосереднє звернення громадян до органів НП з метою отримання інформації про їх діяльність як форма громадського контролю за діяльністю НА реалізується на підставі низки нормативних актів: Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закону) [60], Закону України «Про звернення громадян» [58]; Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і

організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» [94] та Інструкції про порядок прийому, реєстрації, розгляду запитів на публічну інформацію та відшкодування запитувачами фактичних витрат на копіювання та друк документів у системі МВС України» (далі – Інструкції) [95].

Ще однією формою громадського контролю за діяльністю НП яка набула активного застосування в період формування нової поліції є участь представників громадськості у відборі кадрів в НП та проходження атестації кадрів. Загальносвітова практика залучення громадськості до відбору кадрів в поліцію та оцінки результатів діяльності її працівників набула законодавчого регулювання в ст. 51 Закону «Про Національну поліцію», в якій визначено обов'язковість залучення в якості членів поліцейської комісії територіальних органів поліції 2 із 5 представників громадськості, обраних місцевими радами з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Основною функцією цих комісій, а відповідно і способом громадського контролю за діяльністю НП є забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції утворюються постійні поліцейські комісії. Функції громадського контролю за відбором до НП набувають поступово своєї нормативної реалізації у відомчих нормативних актах, зокрема в Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських [96], де в п.3 зазначено, що до складу атестаційних комісій, які створюються з метою оцінки ділових, професійних, особистих якостей поліцейських, їх освітнього та кваліфікаційного рівнів, на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри мають входити у тому числі представники громадських, правозахисних організацій, громадськості та засобів масової інформації. Слід відзначити активність громадськості в діяльність таких комісій, які наразі активно працюють по відборі на службу в поліцію. Однак залучення представників громадськості до такої діяльності і вплив їх позиції на кінцеве рішення по відборі кадрів до поліції має бути виваженим та виключати особисту завуальовану позицію представника громадськості, адже він має представляти і відстоювати не свої особисті інтереси а інтереси всієї громади, на яку поширюється юрисдикція цієї комісії. Так результати роботи окремих поліцейських та атестаційних комісій по відборі на атестації поліцейських показують наявність особистого конфлікту інтересів конкретного громадянина як члена комісії і кандидата в поліцію, в тих випадках коли останній є бувшим працівником міліції і мав певний конфлікт по службі з даним членом комісії. Тому нормативно мають бути закріплені підстави обмеження щодо участі громадянина в таких комісіях та підстави і процедура його відводу як члена комісії, що зменшить кількість скарг до апеляційних комісій та адміністративних судів щодо оскарження їх рішень.

В підсумку слід зазначити, що в межах одного підрозділу не можливо розкрити зміст всіх засобів та способів громадського контролю за діяльністю НП, а тим більше визначити вади організації його здійснення та запропонувати шляхи їх подолання, що звісно буде здійснено нами в межах наступного розділу роботи. Таким чином слід констатувати, що вище зазначено лише частина тих проблемних питань, які потребують вирішення, як в законодавчому полі так і в правозастосовчій практиці реалізації громадського контролю за діяльністю поліції, який звісно має бути, але він має бути в повній мірі нормативно-урегульованим, прозорим, цілепокладальним та таким, що не здійснюється в супереччя діяльності поліції, інтересів суспільства та порушує права і свободи громадян в особі тих же працівників поліції.

1.3. Суб'єкти громадського контролю за діяльністю поліції та їх повноваження у цій сфері.

Важливим питанням на шляху пізнання сутності громадського контролю за діяльністю поліції є те, що пов'язане із з'ясуванням системи суб'єктів його здійснення. Значимість зазначеної проблематики підсилюється тим фактом, що на сьогоднішній день у жодному нормативному акті не визначено вичерпного переліку суб'єктів, уповноважених на реалізацію контрольних заходів. Додамо також і те, що назване питання не знайшло свого остаточного вирішення і на сторінках наукової літератури, авторами якої були такі вчені як: В. М. Гаращук, О. В. Джафарова, С. Ф. Денисюк, А. С. Крупник, В. С. Шестак та інші. Таким чином, в межах даного підрозділу роботи доцільно виробити авторську позицію щодо системи суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції та визначення повноважень кожного з них.

Задля виконання цього завдання доцільно розглянути різні наукові підходи до формування системи суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної в цілому, та поліції зокрема. Так, на думку З. С. Гладуна, суб'єктами громадського контролю є, по-перше, громадяни, і по-друге, об'єднання громадян (політичні партії, професійні спілки, молодіжні й інші громадські організації) [97, с. 64]. У свою чергу Л. П. Рогатіна суб'єктами громадського контролю називає інституційні структури громадянського суспільства, а також окремих людей, які проявляють громадську свідомість і активність [98, с. 6]. В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко систему суб'єктів громадського контролю будують наступним чином: громадські організації, трудові колективи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, громадяни [99, с. 531]. Дещо по-іншому суб'єктів громадського контролю уявляє собі А. С. Крупник, серед яких він виділяє організовану та неорганізовану громадськість. Організована громадськість, на думку автора, представлена органами самоорганізації населення, ЗМІ, громадськими, профспілковими, творчими організаціями та іншими громадськими об'єднаннями. До цієї ж групи він зараховує ті політичні партії, які не пройшли

до парламенту, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного у місті рівнів, які не представлені в органах місцевого самоврядування цього рівня. Під неорганізованою громадськістю А. С. Крупник розуміє громадян та їх сім'ї, які не поєднані між собою у будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно – спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи [33].

Окрема увага у літературі приділяється і такому суб'єкту громадського контролю, як політичним партіям. Можливість участі останніх у громадському контролі окремими вченими виводиться з положень Закону України «Про політичні партії в Україні», які дають політичним партіям змогу публічно висловлювати свої оцінки діяльності органам влади взагалі та міліції зокрема. «Реальні ж важелі контроль за діяльністю міліції політичні партії можуть мати лише в тому разі, якщо вони представлені у відповідних органах влади. Тому контроль за діяльністю міліції з боку опозиційних партій є обмеженим» [100, с.9].

Сквірський І.О. не погоджується з такою позицією, і зазначає, що політичні партії, які переставлені у владі, взагалі не можуть бути визнані суб'єктами громадського контролю, оскільки вони приймають безпосередню участь у формуванні складу суб'єктів публічного управління, а раз так, то не можуть неупереджено та об'єктивно підходити до оцінки їх діяльності. Непоодинокими є також і випадки, коли члени провладних партій очолюють ті або інші органи публічного управління, що знову таки ставить під сумнів можливість контролю діяльності посадовців з боку політичної партії. На його думку, у подібних ситуаціях доречно вести мову про громадський політичний контроль, який, дійсно, здійснюється політичними партіями, проте ставити такий контроль на один щабель з контролем, який реалізується, скажімо, громадськими організаціями, недоцільно. Отже, якщо і зараховувати до суб'єктів громадського контролю політичні партії, то лише ті з них, які не представлені в органах державної влади або в органах місцевого самоврядування [101, с. 262].

Досить часто в якості спеціального суб'єкта громадського контролю називаються засоби масової інформації. Досліджуючи їх роль та призначення у сфері громадського контролю за міліцією, С. Г. Братель, наприклад, пише, що ефективність громадського контролю вирішальною мірою залежить від засобів масової інформації, які забезпечують інформування громадян про діяльність міліції та стан правопорядку в державі, а міліцію – про громадську думку з цих питань, саме тому, на його думку, необхідною є свобода ЗМІ, їх політична незаангажованість, незалежність від монопольного впливу держави, політичних партій, фінансово-політичних груп тощо [102, с. 194].

Подібну позицію займає також і Л. П. Рогатіна, називаючи громадський контроль з боку ЗМІ медіаконтролем, який, на її думку, реалізується шляхом виявлення, збору, обробки і поширення відомостей про недоліки функціонування суб'єктів публічного управління: корупцію, неефективність, прояви бюрократизму тощо [98, с. 6].

Висловлюючи власне ставлення до наведених вище поглядів на систему суб'єктів громадського контролю, насамперед наголосимо на тому, що усі вони, на нашу думку, виглядають недосконалими. Їх недосконалість є

двоякою. З одного боку, наведені класифікації суб'єктів громадського контролю, є занадто загальними, тобто не дозволяють отримати чітку та повну уяву про усіх суб'єктів уповноважених на здійснення громадського контролю; з іншого боку, – їх автори подекуди не враховують різниці у правових статусах окремих суб'єктів громадського контролю, яка, як ми вважаємо, виключає можливість зведення їх до однієї групи. Отже, зробимо спробу запропонувати та обґрунтувати власну систему суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції. Приступаючи до вирішення цього завдання насамперед будемо виходити з того, що усіх суб'єктів громадського контролю можна поділити на фізичних (1) та юридичних (2) осіб.

Відповідно до Конституції України (ст. 26 та інш.) [24], Цивільного кодексу України (ст. 24, ч. 2 ст. 374 та ін.) [103] та Закону України «Про громадянство України» [104] фізичні особи можуть бути поділені на три основні групи: громадяни України, іноземці та особи без громадянства. Усі вони є членами українського суспільства, що, відповідно, дозволяє їм брати активу участь у житті держави. Проте, зрозуміло, що з огляду на різний правовий статус громадян України, іноземців та осіб без громадянства межі їх участі у державному житті є різними. Очевидним є, що максимальний обсяг прав у даній сфері мають громадяни України, яким, відповідно, досяжні усі способи участі в управлінні державними справами, у тому числі і громадський контроль у будь-яких його формах, які знайшли закріплення на нормативному рівні. Що ж до іноземців та осіб без громадянства, про яких, до речі, майже ніколи не згадується під час розмови про суб'єктів громадського контролю, то вони, на наш погляд, також можуть брати участь у здійсненні громадського контролю за суб'єктами публічного управління. Цей висновок, впливає з положень Конституції України, чимала кількість статей якої, які закріплюють права та свободи фізичних осіб.

Крім цього, не можна не згадати також і про ч. 1 ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [105], де зазначено, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Отже, з викладеного можна зробити висновок, що якщо Конституція, закони чи міжнародні договори України прямо не забороняють іноземцям або особам без громадянства брати участь у громадському контролі за діяльністю поліції, то останні мають бути зарахованими до суб'єктів його здійснення. Аналіз Конституції України показує, що переважна більшість прав фізичних осіб, реалізуючи які приватні особи можуть здійснювати контроль за суб'єктами публічного управління, є досяжними іноземцям та особам без громадянства. Виключення складає право на об'єднання у політичні партії, громадські організації (ч. 1 ст. 36), участь у професійних спілках (ч. 3 ст. 36), право участь у мирних зібраннях (ч. 1 ст. 39). Проте, з приводу останнього права, варто наголосити на тому, що Конституція України не надає можливість іноземцям та

особам без громадянства організовувати мирні зібрання, проте участь у мирних зібраннях, організованих громадянами України, для іноземців та осіб без громадянства не виключається, оскільки їм гарантується свобода пересування, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Разом з цим необхідно наголосити на тому, що фізичні особи, беручи участь у здійсненні громадського контролю, можуть діяти як індивідуально, так і спільно, що, відповідно, дозволяє поділити усіх фізичних осіб на неорганізовану (окремі фізичні особи) та організовану (фізичні особи, які беруть участь у мирному зібранні, ініціативна група тощо) громадськість. Принагідно зазначимо, що, на наш погляд, терміни «організована та неорганізована громадськість» можуть бути застосовані лише до фізичних осіб, оскільки юридичні особи за будь-яких умов є організованою формою співіснування (співпраці) фізичних осіб, а раз так, то щодо них використання названих понять є недоцільним.

Відповідно до ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України юридичні особи поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Такий розподіл юридичних осіб є особливо важливим для даного дослідження, оскільки він дозволяє виключити з кола суб'єктів громадського контролю юридичних осіб публічного права, які є юридичними утвореннями, діяльність (рішення) яких перевіряється громадськістю. З огляду на надзвичайну різноманітність юридичних осіб приватного права – суб'єктів громадського контролю, необхідною виглядає їх подальша диференціація. В якості першої підстави для класифікації останніх має слугувати їх державна приналежність. Відповідно, можуть бути виділені українські юридичні особи приватного права – суб'єкти громадського контролю та іноземні юридичні особи приватного права – суб'єкти громадського контролю. Досить принциповим є поділ юридичних осіб приватного права і на підприємницькі (здійснюють діяльність з метою одержання прибутку) та непідприємницькі (не мають на меті одержання прибутку), який, необхідно враховувати також і під час аналізу юридичних осіб приватного права – суб'єктів громадського контролю. Це пов'язано з тим, що підприємницькі суб'єкти громадського контролю, до яких можуть бути зараховані, наприклад, комерційні ЗМІ або господарські товариства, здійснюючи громадський контроль за суб'єктами публічного управління, можуть переслідувати власні (приватні, економічні тощо) цілі, що, відповідно, негативно позначиться на безсторонності контролю та об'єктивності його результатів, а значить і не дозволить у повній мірі реалізувати його завдання. Переважно за кількісними показниками групу суб'єктів громадського контролю-юридичних осіб утворюють непідприємницькі юридичні особи, серед яких необхідно виділяти: а) політичні партії (не представлені у владі) та б) громадські об'єднання – громадські організації та громадські спілки.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про політичні партії в Україні» [106] політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного

розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. У ст. 12 названого закону за політичними партіями закріплено низку прав, реалізуючи які, останні можуть здійснювати громадський контроль за суб'єктами публічного управ-ління. Так, зокрема, вони мають право: - викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; - брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом; - вносити до органів державної влади України (в тому числі поліції) та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку. Громадські організації та громадські спілки Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» [61] громадською організацією є громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи, а громадською спілкою – громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи. Закон України «Про громадські об'єднання» (ст. 21) надає громадським організаціям та громадським спілкам низку прав, які уможливають їх участь у здійсненні громадського контролю. Так, вони мають право: - звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; - одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; - брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; - проводити мирні зібрання; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності. Громадські організації можуть переслідувати значну кількість цілей, що обумовлює їх різноманітність. Так, досліджуючи правовий статус громадських організацій, вчені виділяють такі їх види: - громадські рухи; - організації національних товариств і дружніх зв'язків; - молодіжні організації; - дитячі; - жіночі; - об'єднання ветеранів та інвалідів (окремо виділяючи ветеранів та інвалідів війни); - організації професійної спрямованості; - об'єднання (товариства) охорони природи (екологічні); - об'єднання (товариства) охорони пам'яток історії та культури; - оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання; -

організації захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС; - науково-технічні товариства і творчі об'єднання; - освітні, культурно-виховні об'єднання; - релігійні організації; - інші громадські організації; - спілки об'єднань громадян; - благодійні громадські організації (об'єднання, фон- ди тощо) [108, с. 39-40]. Серед названих видів громадських організацій окреме місце займають професійні спілки, які діють на підставі Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [109]. Особливість участі професійних спілок у громадському контролі за публічним управлінням обумовлена як національними, так і міжнародними аспектами. Як свідчить історія, професійні спілки на усіх етапах становлення та розвитку державності, причому не лише в Україні, займали саму активну позицію у справі захисту прав приватних осіб від порушень з боку представників влади, здійснюючи тим самим контроль за їх діяльністю. Зазначена теза у повній мірі знаходить відтворення і у законодавстві. Так, у ст. 2 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» зазначено, що професійні спілки створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки. Для досягнення цієї мети професійні спілки мають право: - здійснювати представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок в державних органах та органах місцевого самоврядування, у відносинах з роботодавцями, а також з іншими об'єднаннями громадян; - вести колективні переговори, укладати колективні договори, генеральну, галузеві (міжгалузеві), територіальні угоди від імені працівників; - брати участь у розробленні та здійсненні державної політики у галузі трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту; - вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи і відповідним державним органам про прийняття або внесення змін до законів і інших нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин; - здійснювати громадський контроль за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно- побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту; - вносити пропозиції державним органам, органам місцевого самоврядування, роботодавцям, їх об'єднанням про перенесення термінів, тимчасове припинення або скасування заходів, пов'язаних з вивільненням працівників, які є обов'язковими для розгляду; - на організацію та проведення страйків, зборів, мітингів, походів і демонстрацій на захист трудових і соціально-економічних прав та інтересів працівників відповідно до закону; - організовувати і здійснювати громадський контроль за реалізацією прав членів профспілки у сфері охорони здоров'я, медико-соціальної допомоги тощо. Отже, роблячи висновок з викладеного, зазначимо, що з огляду на велику кількість потенційних суб'єктів громадського контролю, а також враховуючи необхідність активізації роботи останніх у даному напрямку, виглядає

необхідним формулювання у майбутньому законі про громадський контроль їх вичерпної системи. Такий крок дозволить підняти рівень поінформованості приватних осіб про можливості їх участі у процесі здійснення громадського контролю у публічному управлінні.

Таким чином, всіх суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції слід ділити на організовану та неорганізовану громадськість. Під неорганізованою громадськістю слід розуміти громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні і наділені соціальними правами і реалізують свої контрольні функції шляхом звернення до поліції з заявами (запитами), скаргами та пропозиціями. До організованої громадськості віднесено: громадські організації загальної спрямованості; громадські організації правоохоронного спрямування; ЗМІ, Громадська рада при МВС; громадські формування з охорони громадського порядку; профспілкові громадські організації Національної поліції; політичні партії та їх осередки (за виключенням їх членів, які пройшли до парламенту та місцевих рад). З'ясовано, що до суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції не слід включати суб'єктів, яким делеговані владні повноваження щодо здійснення контролю за діяльністю поліції, зокрема – Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, наглядові ради; моніторингові групи та тимчасові комісії Парламенту, Кабінету Міністрів України, МВС; навіть при умові включення до їх складу представників громадськості їх слід віднести до форми державного контролю за діяльністю поліції.

Нижче доцільно більш детально розглянути адміністративно-правовий статус названих вище суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції.

Найбільш дієвим суб'єктами громадського контролю за діяльністю поліції є громадські організації загальної спрямованості; громадські організації правоохоронного спрямування; ЗМІ, Громадська рада при МВС; громадські формування з охорони громадського порядку; профспілкові громадські організації Національної поліції, тому доречно розгляну їх контрольні функції у сфері діяльності поліції.

Моніторинг діяльності громадських організацій правоохоронного спрямування дав можливість визначити ті, які найбільш активно здійснюють громадський контроль (моніторинг) за діяльністю поліції у тому числі в аспекті взаємодії з поліцією, як невід'ємної форм такого контролю. До них слід віднести:

1. Міжнародні громадські організації:

1. Міжнародна громадська організація «Міжнародна поліцейська корпорація громадської безпеки» (м. Київ, вул. Архітектора Городецького, буд.11-Б);

2. Громадська організація «Міжнародний Центр Муніципальної Поліції» («International Centre of Municipal POLICE») (88000, Закарпатська обл., м. Ужгород, вулиця Лінтура, буд. 10);

3. Міжнародна громадська організація «Українська Секція Міжнародної Поліцейської Асоціації» (03035, м. Київ, вул. Солом'янська, 1);

4. Міжнародна асоціація ветеранів, пенсіонерів та працівників підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю «Єдність патріотів» (Адреса: 04119, м. Київ, вул. Сім'ї Хохлових, 8);

5. Міжнародна молодіжна громадська організація «Товариство захисту дітей» (м. Київ, проспект Московський, 8, корп. 6, офіс 1);

6. Міжнародна громадська організація «Міжнародна асоціація з дослідження проблем неповнолітніх та молоді, що є у конфлікті з законом» (м. Київ, майдан Л. Українки, 1, к. 214).

2. Всеукраїнські громадські організації:

1. Всеукраїнська громадська організація «Координаційний центр громадської безпеки України» (04071, м. Київ, провулок Хоревий, буд. 1, к. 3);

2. Всеукраїнська громадська організація «Рада Громадської Безпеки України» (68600, Одеська обл., м. Ізмаїл, вул. Чапаєва, буд. 65);

3. Всеукраїнська координаційна Рада громадської безпеки (02192, м. Київ, Дніпровський р., вул. О. Бойченка, буд.4, кв. 201);

4. Громадська організація «Всеукраїнський центр протидії корупції та сприяння правоохоронним органам» (04071, Україна, м. Київ, пров. Ярославський, буд. 7\9; тел.\факс: + 38 (044) 379-17-40);

5. Український національний комітет сприяння правоохоронним органам та органам державної влади у сфері боротьби з корупцією та організованою злочинністю (01001, м. Київ, вул. Банкова, 1/10, к. 15, +38(073)312-13-88);

6. Всеукраїнська спілка громадських організацій «Рух протидії наркоманії та наркокорупції» (04208, м. Київ, проспект Героїв Горнгадзе, буд. 20-д, кв. 72);

7. Громадська організація «Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів» (03062, м. Київ, проспект Перемоги, будинок 71/2, к. 31);

8. Громадська організація «Всеукраїнське об'єднання протидії торгівлі людьми» (04075, м. Київ, вулиця Федора Максименка, будинок 4А, к. 65);

9. Всеукраїнська громадська організація «Служба захисту дітей» (м. Київ, вул. Інститутська, буд. 17/5, кв. 12);

10. Громадська організація «Всеукраїнський фонд реабілітації засуджених» (01601, м. Київ, вул. Бульварно-Кудрявська, буд. 22 А, офіс. 430);

11. Всеукраїнська молодіжна громадська організація «Молодь проти злочинності і наркоманії» (м. Київ, бульвар Л. Українки, 9, кв. 131);

12. Всеукраїнська громадська організація «Асоціація безпеки дорожнього руху» (м. Київ, вул. Шмідта Отто, 2/6).

3. Регіональні громадські організації:

1. Громадська організація правоохоронців «Щит» (25006, Кіровоградська обл., місто Кропивницький, вулиця Тараса Кирпи, буд. 42);

2. Молодіжна громадська організація «Одеський обласний центр сприяння правоохоронним органам» (Одеська обл., м. Одеса, вул. Ільфа і Петрова, 11 а);

3. Запорізька обласна громадська організація «Асоціація сприяння правоохоронним органам» (69063, Запорізька обл., м. Запоріжжя, пр. Леніна, буд. 58, кв. 11);

4. Харківська обласна громадська організація «Служба громадського рятунку та допомоги правоохоронним органам «РаДа» (Харківська обл., м. Харків, вул. Гуданова, б. 9/11);

5. Громадська організація «Криворізька асоціація сприяння правоохоронним органам» (50099, Дніпропетровська обл., м. Кривий Ріг, Центрально-Міський р., вул. Леніна буд. 60; +38(097)768-84-41);

6. Львівська обласна громадська організація Коаліція «Сім'я без насильства» (Львівська обл., м. Львів, вул. Грабовського, 11);

7. Громадська організація «Херсонський Центр «Чоловіки проти насильства» (73000, Херсонська обл., м. Херсон, вул. 40 років Жовтня, 108, кв.13);

8. Громадська організація «Чернігівський центр соціальної адаптації бездомних та безпритульних» (14000, Чернігівська обл., м. Чернігів, вул. Святомиколаївська, буд. 33);

9. Громадська організація «Комітет захисту малозабезпечених дітей, сиріт та інвалідів» (м. Київ, вул. Обсерваторна, буд. 11/1);

10. Хмельницька обласна громадська організація «Асоціація з сприяння адаптації засуджених у суспільстві «Доля» (Хмельницька обл., м. Хмельницький, пр. Миру, 54, к. 28).

11. Громадська спілка «Координаційний штаб по роботі зі сприяння протидії корупції та профілактики правопорушень у м. Києві» (03058, м. Київ, Солом'янський р., проспект Комарова, буд. 1);

12. Молодіжна громадська організація «Молодь проти наркоманії та злочинності» (Київська обл., Києво-Святошинський р., м. Боярка, вул. Б. Хмельницького, 57-а);

13. Громадська організація «Департамент запобігання злочинності та правової допомоги» (08298, Київська обл., м. Ірпінь, смт. Коцюбинське, вулиця Лісова, будинок 20 А, офіс 2. тел. 0673252629);

14. Громадська організація сприяння правоохоронним органам Жовтневого району (м. Дніпро) (49000, Дніпропетровська обл., м.Дніпро, пл. Шевченка, 7);

15. Громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону «Шериф» (67308, Одеська обл., Березівський р., с. Новоселівка, вул. Нова,77);

16. Харківська обласна громадська організація «Фонд сприяння боротьбі з корупцією та охороні громадського порядку «Порядок та Безпека» (Харківська обл., м. Харків, вул. Салтівське шосе, б.240-Г, кв.14);

17. Громадська організація «Рада громадської безпеки» (Одеська обл., м. Одеса, вул. Базарна, буд.28);

18. Миколаївська громадська організація «Корпорація громадської безпеки» (Миколаївська обл., м. Миколаїв, вул. Велика Морська, 49);

19. Громадське формування з охорони громадського порядку «Спеціальний загін громадської безпеки «Каскад» (49000, Дніпропетровська обл., м. Дніпро, вул. Каверіна, буд. 1);

20. Хмельницька обласна організація «Департамент безпеки та координації діяльності силових структур» (Хмельницька обл., м. Хмельницький, вул. Залізняка, 14, кв. 122);

21. Громадська організація «Загін сприяння міліції» (м. Київ, Печерська пл., буд. 1А);

22. Громадська організація «Головне управління поліцейської комісії» (01054, м. Київ, Шевченківський р., вул. Тургенєвська, буд. 2 А).

Закон України «Про громадські об'єднання» передбачає, зокрема, наступні права громадських організацій України: одержувати від органів державної влади й управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань, вносити пропозиції до органів влади та управління тощо. Вказані права теоретично можуть бути використані з метою досягнення прозорості та відкритості діяльності поліції.

При аналізі Закону України «Про громадські об'єднання» [61] можна зробити висновок, що контрольні повноваження за діяльністю поліції об'єднання громадян реалізують під час: представлення і захисту своїх законних інтересів та законних інтересів своїх членів (учасників) у правоохоронних органах; участі у формуванні правоохоронної політики; проведення масових заходів (зборів, мітингів, демонстрацій тощо); одержання від правоохоронних органів інформації, необхідної для реалізації їх цілей і завдань; направлення звернень до поліції; розповсюдження інформації і пропагування своїх ідей та цілей; заснування засобів масової інформації.

Отже, на нашу думку, до вищенаведених повноважень об'єднань громадян у сфері забезпечення публічного порядку необхідно віднести і такі, як повноваження проводити наукові дослідження з проблем діяльності правоохоронних органів щодо дотримання прав і свобод людини та громадянина; проводити громадську експертизу проектів нормативних актів з питань діяльності поліції, надавати свої висновки і пропозиції відповідним державним органам; брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності поліції.

Досить впливовим засобом контролю за діяльністю поліції у сфері забезпечення громадського порядку є створення громадських рад.

Створення та робота Громадської ради при правоохоронних органах є важливим проявом демократизації правоохоронних структур України, готовності їх до сприйняття принципів захисту прав людини та розуміння того, що саме правоохоронні органи є гарантом та захисником прав людини. З іншого боку, це є виявом розуміння того, що проблем у сфері забезпечення громадського порядку та дотримання прав людини з боку працівників правоохоронних органів сьогодні існує велика кількість, а принцип захисту прав людини не є домінуючим принципом та оцінкою діяльності правоохоронних органів.

Основними завданнями Громадської ради є: громадський контроль за діяльністю НП; налагодження системного діалогу та ефективної взаємодії НП із громадськістю; сприяння врахуванню НП громадської думки під час формування та реалізації державної політики; створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами. Реалізація громадського контролю за діяльністю НП громадською радою здійснюється у такі способи: підготовка і подання МВС пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також пропозиції щодо проведення консультацій; підготовка та подання МВС обов'язкових для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері та щодо удосконалення роботи МВС; проведення відповідно до законодавства громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів МВС; здійснення громадського контролю за врахуванням МВС пропозицій та зауважень громадськості, дотриманням ним нормативно-правових актів, у тому числі тих, що спрямовані на запобігання та протидію корупції; інформування громадськості про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання у тому числі розміщення інформаційних повідомлень на офіційному веб-сайті МВС; узагальнення інформації щодо пропозицій громадських організацій стосовно діяльності НП та надання її на розгляд керівництву НП; організація і проведення публічних заходів для обговорення актуальних питань розвитку і діяльності НП та правової просвіти населення; підготовки та оприлюднення щорічних та інших звітів про свою діяльність [91].

Громадські ради в умовах нинішнього суспільного плюралізму – це важливий інструмент участі громадськості у виробленні та реалізації політики, в тому числі в розрізі певної галузі та регіону. Крім того, це важливий експертний, інформаційний та психологічний ресурс. Від їх дієвості суттєво залежить рівень залучення організацій громадянського суспільства та їх вплив на правоохоронні органи, а відтак і стабільність влади у відносинах із суспільством та зниження ризику виникнення певних протистоянь.

Громадські ради – це утворення за участю представників громадськості, які мають формалізовану внутрішню структуру і яким державні органи передають певні повноваження своїм рішенням, ухваленим відповідно до своєї компетенції.

Громадська рада як дієвий механізм співпраці влади та громадськості виникає там, де є для цього відповідні передумови: влада, яка прагне забезпечити власну стабільність і стабільність суспільства, в тому числі й через розуміння потреб суспільства та діалог з ним; організована громадськість, котра знає, як представляти інтереси суспільства та для чого їй потрібно впливати на органи влади. У такій ситуації громадські ради можуть бути серйозним додатковим ресурсом державного органу та важливим інструментом впливу громадськості на діяльність цього органу.

Результативність (неформальність) їх діяльності також залежить від кваліфікованої та експертної роботи представників правозахисних організацій,

їх наполегливості, комунікативності, розуміння проблем як громадян, так і працівників поліції.

Сучасна європейська практика поліцейських підрозділів передбачає наявність не тільки внутрішньої системи контролю за дисципліною та законністю діяльності правоохоронців, але й активну взаємодію з громадськими об'єднаннями, що мають на меті здійснення суспільного (зовнішнього) контролю за діяльністю поліції в цілому.

Громадяни, з податків яких формується державний бюджет, мають право очікувати, що поліція не тільки буде сумлінно виконувати функції охорони правопорядку, але й бути більш відповідальною щодо дотримання прав людини та підзвітності суспільству. З огляду на це громада покладає функцію контролю за дотриманням поліцією законності не тільки на власне поліцейські підрозділи (службу внутрішніх розслідувань), але й встановлює додатковий громадський контроль у вигляді громадських комітетів, комісій, наглядових рад тощо [110, с. 100].

Крім того, на нашу думку, серед повноважень Громадської ради необхідно передбачити здійснення контролю за правовим, кадровим, інформаційним, фінансовим та матеріально-технічним забезпеченням діяльності правоохоронних органів. Однак їх діяльність і пропозиції щодо удосконалення їх діяльності будуть досліджені в наступному розділі роботи.

Ефективність громадського контролю за діяльністю поліції, особливо на етапі становлення, вирішальною мірою залежить від ЗМІ, оскільки саме ЗМІ забезпечують максимально об'єктивне і повне інформування громадян про діяльність поліції.

ЗМІ створені з метою збору, обробки і відкритої, публічної передачі різної інформації широкому прошарку населення за допомогою спеціальних технічних засобів. Без допомоги ЗМІ правоохоронці не змогли б донести до населення багато потрібної інформації, тому що завдання як журналістів, так і правоохоронців спільні - довести істину, пропагувати ті цінності, без яких неможливо уявити наше життя.

Обмеження свободи ЗМІ та зниження громадської активності зумовлюють відсутність реального демократичного характеру громадського контролю за діяльністю поліції. Слабкість таких суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції, як незалежних ЗМІ та громадянського суспільства зумовлює нерівноправність, порівняно з державою, одного з головних суб'єктів громадського контролю - громадськості. Ця обставина значно погіршує можливості демократичного цивільного контролю за діяльністю поліції.

Необхідною передумовою встановлення демократичного цивільного контролю за діяльністю поліції є свобода ЗМІ, їх політична незаангажованість, незалежність від монопольного впливу держави, політичних партій, фінансово-політичних груп тощо. Саме незалежні ЗМІ забезпечують двосторонню комунікацію суспільства та поліції, інформуючи громадян про діяльність поліції і стан правопорядку в державі, а міліцію - про громадську думку з цих питань.

Без потужної мережі незалежних ЗМІ, забезпечення принципів демократичної підзвітності та прозорості діяльності поліції неможливе.

Свобода ЗМІ є невід'ємною частиною правової держави - механізму, який гарантує громадянам дотримання демократичних принципів і норм. Доступ суспільства до інформації має гарантуватися різноманітним доступним йому джерел і засобів інформації, надаючи можливість кожному переконатися в достовірності фактів і об'єктивно оцінити події [111, с.39]. Не випадково у Конституції України в ст. 34 закріплено право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, а ст. 15 передбачає заборону цензури, тобто обмежувальні заходи щодо здійснення свободи слова в ЗМІ. Ст. 34 Конституції можна розглядати як певний розвиток і конкретизацію положення ч. 3 ст. 15, що забороняє здійснення в Україні цензури. Конституція гарантує кожному громадянину право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір.

Інформація щодо діяльності поліції може отримуватися ЗМІ безпосередньо від органів поліції, а також через інформаційні служби або бути зібрана працівниками ЗМІ. До інформаційних служб органів поліції відносяться інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і ЦГЗ, прес-бюро, тощо.

Загальними засадами висвітлення діяльності поліції ЗМІ, відповідно до чинного законодавства України, є надання ЗМІ повної інформації про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів поліції; забезпечення журналістам вільного доступу до цієї інформації, однак при цьому заборонено чинити будь-який тиск і втручання в їхній виробничий процес; можливість проведення власного дослідження та аналізу діяльності поліції, їхніх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати.

Незважаючи на актуальність зв'язків поліції з громадськістю та засобами масової інформації, стан такої роботи є недосконалим. Неоперативне висвітлення в газетах, у телевізійних і радіопрограмах результатів розкриття і розслідування злочинів, охорони громадського порядку, змін, що відбуваються в криміногенній обстановці, не формується своєчасна зважена громадська думка про діяльність поліції та її проблеми. Необхідно зауважити, що діяльність інформаційних служб органів міліції не відповідає вимогам сьогодення, оскільки з різних причин інформація не надається вчасно, часто трапляються випадки подання тільки тієї інформації, в якій зацікавлені органи поліції, не завжди готуються прес-релізи тощо.

На нашу думку працівники поліції не лише можуть брати участь у випуску періодичних видань, мати власні програми на телебаченні та радіо, а й повинні прагнути до інформаційної відкритості, публікувати офіційні повідомлення, звіти перед громадянами, проводити консультації тощо.

Незважаючи на актуальність зв'язків поліції з громадськістю та ЗМІ, стан такої роботи в апараті МВС а Національної поліції і на місцях є недосконалим. Неоперативно висвітлюються в газетах, у телевізійних і радіопрограмах

результати розкриття і розслідування злочинів, охорони громадського порядку, зміни, що відбувається в криміногенній обстановці, не формується своєчасна виважена громадська думка про діяльність поліції та її проблеми. Необхідно зауважити, що діяльність інформаційних служб органів поліції не відповідає вимогам сьогодення, оскільки за різних причин інформація не надається вчасно, часто трапляються випадки подання тільки тієї інформації, в якій зацікавлені органи поліції не завжди готуються прес-релізи тощо.

З метою забезпечення реалізації конституційних прав громадян на отримання інформації та свободу слова, протягом 2014-2017 років МВС України та Національною поліцією постійно здійснювалися заходи, спрямовані на формування єдиної інформаційної політики органів влади, забезпечення відкритості та прозорості в діяльності поліції.

На нашу думку, органи поліції не лише можуть брати участь у випуску періодичних видань, мати власні програми на телебаченні та радіо, а й повинні прагнути до інформаційної відкритості, публікувати офіційні повідомлення, звіти перед громадянами, проводити консультації тощо.

У 2017 році свою ефективність підтвердила робота щодо організації цільових інформаційно-пропагандистських кампаній, спрямованих на створення сприятливого суспільного клімату навколо вирішення важливих проблем функціонування поліції, наприклад, бюджетного фінансування, ухвалення розробленого МВС проекту Закону «Про зброю» тощо. При цьому застосовувалися такі форми та методи як проведення брифінгів, прес-конференцій, круглих столів, зустрічей керівництва МВС України та Національної поліції з редакційними колективами ЗМІ, представниками депутатського корпусу, інформація щодо яких широко розповсюджувалася через ЗМІ та глобальну мережу Інтернет. З огляду на важливість проблеми свободи слова, утвердження демократичних основ розвитку суспільства, МВС України намагається забезпечувати повноту та об'єктивність офіційних публікацій, їх доступність широкому колу громадськості, реагувати на критичні виступи в ЗМІ та звернення громадян, вивчати громадську думку про діяльність поліції.

На сьогодні слід віддати належне активній громадськості та міжнародним установам, які надаючи підтримку поліції пропонують різні апробовані методики оцінки ефективності діяльності поліції для потреб громадськості, які слід віднести до критеріїв, що лягають в основу громадського контролю за діяльністю поліції. Слід зазначити, що окремі спроби дослідити критерії оцінки ефективності діяльності поліції в зарубіжних країнах та імплементувати їх в діяльність Національної поліції були зроблені різними вітчизняними авторами [111, с. 155–159; 112, с.139-144; 113, с.120]. Також слід відмітити окремі спроби нормативного визначення критеріїв оцінки ефективності діяльності поліції з позиції громадськості, зокрема прийняття Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 58 // [114], в якому нажалі визначено лише об'єктами оцінки - рівень задоволення потреби населення в

поліцейських послугах та процеси, що відбуваються в системі Національної поліції, та характеристики і результати її діяльності, однак процедури такої оцінки не визначено. Однак, в той же час в даному Порядку закладено основний критерій оцінки ефективності діяльності поліції – рівень довіри населення до Національної поліції. Основними завданнями проведення оцінки є отримання інформації про оцінку населенням якості виконання органами і підрозділами Національної поліції покладених на них завдань і функцій, про відповідність роботи органів і підрозділів Національної поліції очікуванням населення, виявлення тенденцій зміни рівня довіри населення до Національної поліції та факторів, що на них впливають. Основними принципами проведення оцінки є об'єктивність опрацювання інформації про роботу органів і підрозділів Національної поліції, системність оцінювання якості їх роботи. Індикатори, за якими здійснюється проведення оцінки, визначаються МВС. Об'єктами оцінки є: рівень задоволення потреби населення в поліцейських послугах; процеси, що відбуваються в системі Національної поліції, та характеристики і результати її діяльності.

Оцінка проводиться незалежною соціологічною службою на підставі укладеного відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» договору з Національною поліцією: на загальнодержавному рівні - не рідше одного разу на рік; на територіальному рівні - у разі потреби.

На загальнодержавному рівні оцінюються органи і підрозділи Національної поліції, які складають систему Національної поліції відповідно до положень статті 13 Закону України «Про Національну поліцію», на територіальному рівні - структурні підрозділи Національної поліції, які входять до структури територіальних органів Національної поліції.

Національна поліція визначає: питання, за якими проводиться дослідження рівня довіри відповідно до повноважень Національної поліції, визначених Законом України «Про Національну поліцію»; строки проведення оцінки; у порядку, передбаченому Законом України «Про публічні закупівлі», незалежну соціологічну службу, яка проводитиме оцінку; ступінь репрезентативності соціальних груп населення; отримує підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінки; враховує результати проведення оцінки у своїй діяльності; готує звіт про результати проведення оцінки відповідно до вимог пункту 24 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (Офіційний вісник України, 2010 р., № 84, ст. 2945); оприлюднює звіт про результати проведення оцінки на офіційних веб-сайтах МВС, Національної поліції та в інший прийнятний спосіб.

В свою чергу незалежна соціологічна служба, яка проводить оцінку готує програму проведення дослідження, опитувальник за визначеними Національною поліцією питаннями; проводить дослідження рівня довіри населення до Національної поліції; узагальнює та аналізує результати дослідження, оцінює рівень довіри населення до Національної поліції; готує

підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінки; надає Національній поліції підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінки.

Не вдаючись в дослідження критеріїв оцінки ефективності діяльності поліції, що виходить за межі нашого дослідження і потребує ретельного наукового аналізу, все висловимо свою позицію щодо ефективних з нашого погляду критеріїв оцінки ефективності діяльності поліції Великої Британії з боку громадськості, яка полягає у виокремленні таких критеріїв:

1. Реагування на звернення громадян:

- швидкість реагування на дзвінки 999 (102 – Укр.), розраховується час з моменту набору номеру до відповіді на дзвінок (повинно не перевищувати 15 секунд в 90% випадків) і час, який минув з момента прийняття повідомлення до прибуття нарядів (не більше 10 хвилин в місті і 15 в сільській місцевості);

- швидкість реагування на нетермінові дзвінки 333, розраховується час з моменту набору номеру до відповіді на дзвінок (повинно не перевищувати 20 секунд в 90% випадків);

- швидкість реагування при безпосередньому зверненні у відділ - терміново, не менше 95% відвідувачів повинні бути задоволені візитом;

- швидкість відповіді на листи – не перевищує 10 робочих днів з моменту отримання листа;

2. Розслідування злочинів. Щороку складається план правоохоронних заходів, яких ґрунтується на потребах населення, зокрема: насильницькі злочини (особливо з використанням вогнепальної зброї); крадіжки з приміщень, зокрема житла; резонансні злочини, резонанс яких викликаний їх великою кількістю; злочини, пов'язані з незаконним обігом наркотиків. Ефективність цього виду діяльності вимірюється кількістю розкритих злочинів, тобто тих, де особу притягнуто в якості обвинуваченого або вона предстала перед судом на інших підставах.

3. Допомога потерпілим від злочину. Вона полягає в якісному наданні любого виду допомоги потерпілому, який є можливим у відділі, зокрема: надання необхідної контактної інформації; інформування про результати розслідування і судового розгляду справи; надання психологічної допомоги потерпілим від насильницьких злочинів; направлення до спеціальної недержавної організації яка займається добровільною підтримкою потерпілих від злочинів.

4. Попередження злочинів.

5. Підтримка свідків. Полягає в: невключенні адресу свідка до документів, які передаються захисникові для ознайомлення; забезпеченні проведення впізнання поза візуальним контактом з особою, що впізнається; підтримка у суді і надання контактного телефону, за яким можна отримати інформацію щодо провадження розслідування злочину; іншій підтримці.

6. Поводження із заарештованими. Полягає в дотриманні прав заарештованих: надання юридичної допоги; повідомлення близьки про місце знаходження; надання медичного обслуговування; ознайомлення з

нормативними документами, які регулюють утримання в'язнів; забезпечення неповнолітньому участі батьків при допиті татаке інше.

7. Безпека дорожнього руху. Приоритетами є термінове надання потерпілим допомоги потерпілим ДТП, швидке розчищення дороги і врегулювання руху.

8. Вивчення громадської думки про роботу поліції. Проведення регулярних оглядів громадської думки про ефективність роботи поліції і про шляхи її удосконалення. Не менше 81% опитаних повинні бути задоволені або дуже задоволені роботою поліції.

9. Контролювання фінансових витрат. Полягає в забезпеченні ефективної служби за мінімальний кошт. Населення інформується щорічно про всі витрати на правоохоронну діяльність в процентному відношенні по напрямкам діяльності. Служба даного підрозділу повинна коштувати не більше 36 пенсів на особу в день. В цьому підрозділі гроші були витрачені таким чином: патрулювання – 31%; розслідування злочинів – 22%; підтримка – 13%; неоперативна робота – 11%; отримання дзвінків – 11%; забезпечення кримінального правосуддя – 6%; забезпечення безпеки руху – 6%; забезпечення громадського порядку – 2%; зв'язки з громадськістю.

10. Допомога громадськості:

- консультативні комітети існують в кожному районі, які полягають в зустрічі керівників поліції з представниками громадськості для вирішення виниклих питань проблем правоохоронної діяльності. Як правило ці зустрічі носять відкритий характер і кожен може приймати в них участь;

- спеціальні констеблі – підготовлені добровольці, які у вільний час допомагають поліції шляхом участі в чергуваннях і патрулях;

- сусідський нагляд – групи громадян району, які об'єднуються для вирішення проблем, пов'язаних з попередженням злочинності в районі [115].

Таким чином слід дійти висновку, що на сьогодні тотальний громадський контроль за діяльністю новоствореної поліції не є самоціллю громадського контролю і арифметичне збільшення кількості суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції є буде мати успіхів без визначення критеріїв оцінки ефективності діяльності поліції, в основу яких мають бути покладені такі оціночні критерії:

1. Служіння як потребам окремих громадян, так і суспільству:

- швидкість та ефективність реагування поліції на звернення та заяви окремих громадян;

- підтримка з ними зв'язку та забезпечення інформування про хід розгляду їхніх справ;

- забезпечення належної реєстрації та своєчасного розгляду всіх заяв та скарг громадян, незалежно від того, ким вони є;

- забезпечення належного рівня толерантності до вразливих груп населення, які потребують додаткового захисту своїх прав з боку поліції (представники етнічних меншин, мігранти та шукачі притулку, люди з

фізичними або психічними вадами, особи нетрадиційної сексуальної орієнтації, люди похилого віку та діти);

- контроль за забезпеченням ефективності поведінки з вразливими групами, активна участь в проведенні їхньої соціальної адаптації;

2. Орієнтація на право, а не на політику:

- досягнення максимальної підтримки з боку судів рішень, прийнятих поліцейськими;

- подання пропозицій щодо покращення законодавства та правозастосовної практики з тим, щоб:

- a) підвищити ефективність діяльності поліції,

- b) спростити процедури для громадян;

- v) спростити процедури для поліції;

- г) підвищити рівень безпеки як громадян, так і поліцейських.

3. Захист прав людини, гарантуючи, зокрема, вільну політичну діяльність у демократичному суспільстві.

- забезпечення процедур, спрямованих на усунення свавільних арештів та затримань, захист затриманих осіб від катувань та жорстокого поведінки;

- розробка та дотримання алгоритму дій під час охорони мирних зібрань, гарантуючи забезпечення права громадян на свободу слова і думки, вираження поглядів та переконань;

- забезпечення ефективної системи навчання персоналу з метою забезпечення прав людини в поліцейській діяльності;

- дієвий, неупереджений та справедливий контроль дотримання процедур застосування сили та фізичного примусу як з боку керівництва поліції, так і за участі інших інстанцій, що контролюють діяльність поліції.

4. Забезпечення прозорості та підзвітності:

- гарантування доступності поліцейських підрозділів (там, де це не суперечить вимогам таємності та конфіденційності) для форм зовнішнього контролю, в тому числі – громадського контролю.

- відкритість для громадськості основних характеристик діяльності поліції (кількість, гендерний баланс, розмір бюджету тощо), та забезпечення розгляду звернень прохання громадян та організацій про доступ до обмеженої інформації в розумний строк і з детально вмотивованою відповіддю в разі відмови.

- доступність громадськості до інформації, щодо планування роботи поліції в цілому, пріоритетів безпеки, реалізації запланованих заходів та результатів роботи.

Основними завданнями системи оцінювання ефективності діяльності поліції є: 1) аналіз сприйняття діяльності працівників Національної поліції населенням; 2) дослідження проблем, які виникають в діяльності Національної поліції в розрізі експертної оцінки; 3) визначення реальних потреб правоохоронної діяльності в конкретному населеному пункті та їхнє забезпечення; 4) визначення потреб та проблем в діяльності працівників Національної поліції методами самооцінки; 5) розробка рекомендацій за результатами оцінювання та їхнє впровадження.

1.4. Зарубіжний досвід правового забезпечення та організації громадського контролю за діяльністю поліції та шляхи його впровадження в Україні.

Як член Ради Європи, Україна, відповідно до Паризької Хартії для нової Європи від 21 листопада 1990 р. , взяла на себе обов'язки приєднатися до міжнародних стандартів у галузі прав людини, створити внутрішньодержавні гарантії їх здійснення, що ґрунтуються на загальноновизнаних міжнародно-правових гарантіях, закріплених у відповідних міжнародно-правових нормах.

Необхідність запровадження єдиних міжнародних стандартів у діяльність поліції зумовлена зростанням рівня транснаціональної організованої злочинності, значними темпами міграції населення у світі, суттєвими відмінностями в національних системах підготовки поліцейських кадрів, а також проблемою забезпечення прав людини в діяльності поліції. Підписання міжнародних угод також обумовлюють у діяльності поліції неухильне дотримання стандартів у сфері захисту прав людини під час реалізації правоохоронних функцій, необхідність реагувати на появу нових видів злочинів і діяти, відповідно до міжнародних стандартів прав людини. Тому постає нагальна потреба погодити засади діяльності Національної поліції України (далі – НП) зі світовими (зокрема європейськими) стандартами. Ідеться, насамперед, про перехід від карального до соціально-сервісного змісту її діяльності, перетворення поліції на правоохоронну інституцію європейського зразка, що має надавати правоохоронні послуги громадянам.

Основоположними засадами (принципами) діяльності поліції з поміж інших в Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року (далі – Закон) визначено відкритість та прозорість, а також взаємодію з населенням на засадах партнерства, що в свою чергу закладає основи для повернення довіри до цього правоохоронного органу та його законної діяльності направленої в першу чергу на обслуговування громадян в правоохоронній сфері [1].

Отже, виходячи з нової «обслуговуючої» функції поліції, основним замовником поліцейських послуг є народ України, її громадяни, які за рахунок сплати податків утримують поліцію, а тому повинні мати законодавчо визначенні гарантії контролю за її діяльністю. Сучасне новітнє законодавство України, яке регулює систему прав громадян в цілому і дотримання і захисту їх поліцією надає певні можливості для громадського контролю за діяльністю поліції, але форми такого виду громадського контролю, технології та методи його здійснення потребують свого впровадження та вдосконалення з урахуванням зарубіжного, перед усім європейського досвіду громадського контролю за діяльністю поліції.

Таким чином на виконання завдань дослідження в межах даного підрозділу роботи доцільно з'ясувати засоби та способи громадського контролю за діяльністю поліції в зарубіжних країнах (перед усім Європи) та виокремити

напрями їх впровадження в національну доктрину розвитку інститутів громадського контролю за діяльністю Національної поліції в Україні.

На виконання поставленого завдання в межах підрозділу будуть вирішені наступні *задачі*: визначено засоби та способи громадського контролю за діяльністю поліції та стан їх законодавчого закріплення; з'ясовано ефективність та доцільність їх застосування з огляду на позитивний міжнародний досвід реалізації контрольних функцій громадянського суспільства за діяльністю поліції.

Відповідно до нині діючого законодавства, а зокрема Розділу VIII «Громадський контроль за діяльністю поліції» Закону України «Про Національну поліцію» нормативно визначені такі форми громадського контролю за діяльністю поліції: отримання та оприлюднення звіту про поліцейську діяльність; контроль за діяльністю керівника поліції та прийняття резолюції недовіри йому; шляхом взаємодії між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування; шляхом залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських [1].

Попри існування законодавчо визначених форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції, необхідно визначити засоби та способи його реалізації, до яких можна віднести: 1) представництво громадськості в колегіальних органах при центральних та територіальних підрозділах НП; 2) участь громадськості в обговоренні та підготовці нормативно-правових актів, які регулюють діяльність НП; 3) безпосереднє звернення громадян до органів НП з метою отримання інформації про їх діяльність; 4) звернення ЗМІ до підрозділів НП з метою отримання публічної інформації про їх діяльність та її оприлюднення; 5) участь представників громадськості у відборі кадрів в НП та проходження атестації кадрів; 6) участь представників громадськості при проведенні службової перевірки щодо скарг на дії чи бездіяльність поліцейських; 7) організації опитування громадської думки про діяльність НП; 8) зобов'язання звітування керівництва підрозділів НП про результати своєї діяльності перед громадськістю; 9) участь правозахисних громадських організацій у розробці програм діяльності НП.

В основу системності дослідження форм громадського контролю за діяльністю поліції в зарубіжних країнах і способів їх реалізації ми покладаємо принцип вибіркової, в основу якого покладено дослідження міжнародного досвіду успішних в політичному, економічному, соціальному плані країнах (Франція, Великобританія, Німеччина, США, Канада, Японія) в яких громадськість активно долучається до діяльності поліції.

Перш за все слід зазначити, що міжнародні стандарти взаємодії підрозділів поліції з громадськістю визначені в резолюції № 690 (1979) Парламентській асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» 8 травня 1979, Страсбург [116], Рекомендаціях (2001) 10 Комітету Міністрів державам учасникам Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 765-му засіданні

заступників міністрів [117] і Резолюції 34/169 Генеральної Асамблеї ООН. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, від 17 грудня 1979 [118]. Декларація про поліцію в багатьох країнах покладена в основу професійних стандартів поліцейських, і хоча вона не має юридичної сили, її основні положення були закріплені в Європейському кодексі поліцейської етики, прийнятому в якості додаткового регулятивного документу Ради Європи.

Щодо нормативного закріплення контролю інститутів громадянського суспільства над поліцією, то необхідно перш за все згадати Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у 1979 р. Резолюція 34/169 про прийняття даного Кодексу говорить про те, що «кожен орган охорони правопорядку повинен представляти громадськість в цілому, нести перед нею відповідальність та бути їй підзвітним... Дії посадових осіб з підтримання правопорядку мають підпадати ретельній перевірці з боку громадськості, яка може здійснюватися радою, міністерством, прокуратурою, судом, омбудсменом, комітетом громадян, або будь-яким поєднанням цих органів, або будь-яким іншим наглядовим органом» [119, с. 238-239]. У 1994 р. з метою реалізації положень Хартії для нової Європи та інших документів ОБСЄ щодо безпеки був ухвалений Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки. Суттєвою рисою документу є наявність у ньому положень, що стосуються політичного контролю, демократії та принципів застосування збройних сил, військових формувань та сил внутрішньої безпеки, а також розвідувальних служб і поліції. Зокрема, в даному документі мова йде про те, що «держави-учасниці розглядають демократичний політичний контроль над силами внутрішньої безпеки, а також розвідувальними службами і поліцією в якості незмінного елемента стабільності і безпеки» [120, с. 87]. Розділ VI Європейського Кодексу поліцейської етики, який був прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи у 2001 р., має назву «Відповідальність поліції і контроль за її діяльністю». Ст.59 вказаного документу містить наступне положення: «Поліція повинна бути підзвітна державі, громадянам і їх представникам. Вона повинна бути об'єктом ефективного зовнішнього контролю (як з боку інших галузей влади, так і з боку громадян)». У ст.61 мова йде про те, що «Органи державної влади повинні розробити ефективні і неупереджені процедури оскарження дій поліції», а у ст.62 – «Варто стимулювати механізми забезпечення підзвітності, засновані на контактах і взаєморозумінні суспільства і поліції». Важливе положення міститься також в 13 статті Кодексу: «Поліцейські організації, що здійснюють свої функції в умовах цивільного суспільства, повинні підкорятися цивільній владі» [121].

Зазначені документи рекомендують державам організувати свою поліцію відповідно до професійних стандартів взаємодії підрозділів поліції з громадськістю та передбачають, що: діяльність поліції проводиться в тісному контакті з громадськістю та ефективність поліції залежить від публічної підтримки; поліцейські організації, крім забезпечення правопорядку, виконують

соціальні, а також сервісні функції в суспільстві; довіру населення до поліції тісно пов'язана з їх ставленням до громадськості, зокрема, їх повагою до людської гідності та основних прав і свобод людини; поліція повинна бути організована таким чином, що сприяє хорошим зв'язкам поліції з громадськістю та, при необхідності, ефективній співпраці з іншими органами, місцевими громадами, неурядовими організаціями та іншими представниками громадськості; поліція повинна бути організована таким чином, щоб заслуговувати публічну повагу як професійні захисники права і послуг для громадськості; поліцейські організації повинні бути готові надати об'єктивну інформацію про свою діяльність громадськості без розкриття конфіденційної інформації.

В свою чергу слід звернути увагу на низку міжнародних організацій, які здійснюють контроль за силовими структурами, зокрема – поліцією. Охарактеризуємо деякі з них. «Міжнародна амністія» (Amnesty International) (AI) - незалежна міжнародна право- захисна організація, яка була створена у 1961 році і сьогодні об'єднує понад 2 мільйони активістів і прихильників у 150 країнах світу. Головний напрямок роботи AI – привернення уваги громадськості до фактів порушень прав людини та тиск на уряди відповідних країн, в першу чергу завдяки потокам звернень (листів, телеграм, факсів, листівок, електронних та СМС повідомлень) від громадян різних країн. Активісти AI проводять публічні акції, виступають з лекціями, займаються лобюванням, активно співпрацюють зі ЗМІ. Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (DCAF). Створено у жовтні 2000 року за ініціативою швейцарського уряду. На початок 2009 року з даною організацією співпрацюють уряди 50 країн світу. Попри назву, Женевський центр контролює не лише збройні сили, але й озброєні невійськові сили (поліцію, сили цивільної оборони тощо). Центр збирає інформацію та проводить дослідження в галузі демократичного управління сектором безпеки, розробляє рекомендації, а також підтримує державні та недержавні інститути та сприяє їх роботі з підсилення цивільного контролю над діяльністю збройних сил та правоохоронних органів. Європейська Платформа з роботи поліції та прав людини – це добровільне об'єднання представників поліцейських служб і неурядових організацій, що підтримують програму Ради Європи «Поліція і права людини після 2000 року». Ця платформа забезпечує систему практичної взаємодії поліцейських служб, недержавних організацій та некомерційних структур держав-членів Ради Європи, що зацікавлені в додержанні поліцією прав людини та мають певний досвід діяльності в цій галузі. Подібна взаємодія допомагає членам Платформи досягати, щоб діяльність поліції в умовах демократичного суспільства відповідала загально визнаним стандартам в сфері прав людини [112, с. 8]. Комітет у запобіганні катуванням та нелюдському або такому, що принижує людську гідність, поводженню чи покаранню (КЗК) – це комітет експертів, який був створений на основі міжнародної конвенції, до якої приєдналися 44 держави – члени Ради Європи (в тому числі й Україна). Конвенція дозволяє КЗК відвідувати будь-яку державу-учасницю, робити

інспекцію будь-яких місць утримання громадян, яких органи державної влади позбавили свободи, в тому числі і поліцейські дільниці та інші місця короткотермінового тримання під вартою, що перебувають під контролем поліції. Члени комітету мають право знайомитися з журналами реєстрації затриманих, іншими документами і файлами, спілкуватися з затриманими та працівниками поліції [123, с. 4-5].

Серед організацій, працюючих в інших регіонах планети, слід згадати про наступні:

Міжамериканська комісія з прав людини неодноразово ставила питання про те, щоб уряди країн, розташованих на американському континенті, не залучали для виконання правоохоронних функцій збройні сили, специфіка підготовки яких не відповідає особливостям забезпечення внутрішньої безпеки. Комісія наголошує на тому, що розслідування злочинів та арешти повинні здійснювати добре підготовлені поліцейські служби, які поважають закон [124, с. 66]. Правозахисна ініціатива країн Співдружності (Commonwealth Human Rights Initiative) займається питаннями реформування органів поліції в Гані, країнах Східної Африки та Індії. «Алтус» - коаліція шести неурядових організацій, розташованих в Бразилії, Індії, Нігерії, Росії, США та Чилі [124, с. 298-299]. У листопаді 2006 року «Алтус» вперше організував захід під назвою «Тиждень відвідувань поліцейських дільниць». В рамках даної акції більш ніж 1500 чоловік групами по 3-8 представників громадськості відвідали понад 450 поліцейських дільниць у 23 країнах світу. Результати акції були опрацьовані у вигляді анкети та розміщені в Інтернеті [124, с. 200]. Отже, громадський (недержавний) контроль над поліцією належним чином регламентований відповідними міжнародними документами. Західна юридична теорія і практика традиційно стоїть на позиціях всеосяжного контролю за правоохоронними органами, розробивши і впроваджуючи в життя категорію «підзвітності». В світі існує безліч прикладів того, як громадянське суспільство здійснює моніторинг діяльності поліцейських структур, - від простої подачі скарг до функціонування різноманітних добре оснащених неурядових організацій і комітетів. Якщо раніше поліція вороже сприймала будь-які спроби зовнішнього спостереження за її діяльністю, то сьогодні поліцейські органи розвинених країн світу демонструють зацікавленість у відкритості своєї роботи та налагодженні стабільних двосторонніх зв'язків з населенням. Цьому сприяє й той факт, що сучасний недержавний контроль спрямований не лише на пошук недоліків в роботі поліції, але й створює гарантії захисту прав самих поліцейських.

Серед найбільш поширених форм громадського контролю за діяльністю поліції, що існує і ефективно реалізується у країнах близького і далекого зарубіжжя, слід відзначити: 1) звернення громадян до поліції за отриманням правоохоронних послуг; 2) діяльність громадських рад та громадських палат; 3) громадська експертиза проектів діяльності поліції; 4) моніторинг діяльності поліції; 5) взаємодія громадськості з поліцією у сфері охорони публічного порядку.

Звернення громадян є формою громадського контролю, за допомогою якого громадяни у режимі зворотного зв'язку повідомляють органи державної влади, у тому числі поліції про стан виконання їх суспільного призначення, дотримання принципу верховенства права та режиму законності. На відміну від вітчизняного законодавства, конституційне законодавство Австрії, Бельгії, Люксембургу, Румунії передбачає реалізацію права лише «законно створеними організаціями» або їх «установчими органами» (ст. 11 Основного Закону Австрії, ст. 28 Конституції Бельгії, ст. 27 Конституції Люксембургу, ст. 47 Конституції Румунії) [125, с. 146–154; 126, с. 76–82].

Як зазначає А. С. Крупник, громадські ради є одним із дієвих механізмів громадської участі, зокрема механізмом громадського контролю у розвинених країнах світу. Вони являють собою реальну силу, яка є виразником голосу громадськості та забезпечує прозорість роботи поліції. Завдяки зусиллям громадських рад робота поліції усіх рівнів стає більш ефективною, дедалі більше громадян залучаються до їхньої роботи. Громадські ради можуть формуватися за різними схемами: шляхом обрання до їх складу представників громадськості та владних органів, шляхом призначення до них відповідних фахівців та навіть шляхом отримання членства через повідомлення. У складі Ради можуть працювати (на громадських засадах) як представники державних органів, так і недержавних організацій (комерційних і громадських – профспілкових, правозахисних, благодійних) [125, с. 146–154].

Громадську експертизу визначають як незалежний від органів державної влади аналіз соціально значущих практик з погляду їх відповідності суспільному інтересу. Отже, громадська експертиза, на думку дослідників цього суспільного явища, являє собою незалежне від органів державної влади дослідження певного суспільного явища чи процесу громадськістю. Під останньою маються на увазі, як вбачається, громадські організації, громадяни, ЗМІ.

А. С. Крупник підкреслює, що проведення громадської експертизи навряд чи є можливим без залучення експертів, а за підсумками її проведення має бути винесено обґрунтований висновок, який би відповідав чинному законодавству. Хоч би що не стало предметом громадської експертизи, орієнтуватися вона має на дотримання прав людини, національного й міжнародного законодавства, відповідність інтересам соціальних груп. Залежно від предмета дослідження може бути експертиза: 1) нормативно-правових актів, які приймаються органами поліції; 2) регіональних програм профілактики правопорушень та забезпечення публічного порядку; 3) інших значущих рішень поліції, які тим чи іншим чином впливають на можливість реалізації прав громадян, тим більше обмежують ці права. Причому громадська експертиза може здійснюватися як стосовно проектів вказаних видів актів, так і тих, що набрали законної чинності [127]. Громадська експертиза дозволяє громадськості і владі ефективно взаємодіяти, переходячи від взаємних звинувачень до конструктивного діалогу. Результати громадської експертизи матимуть більш значущі наслідки на

регіональному та місцевому рівнях, де органи поліції і громадські об'єднання тісніше пов'язані між собою.

Однак, яким би розвиненим не було суспільство з точки зору сталості демократії, здійснення усебічного громадського контролю за поліцією навряд є можливим, враховуючи те, що вказана діяльність пов'язана із охороною й захистом національних і державних інтересів. Зокрема Р. Борн, досліджуючи проблеми ефективного демократичного контролю над діяльністю спецслужб, зауважував відсутність абсолютно надійних засобів, які забезпечують здійснення такого контролю. Саме тому у наукових роботах досліджуються питання про запобігання і недопущення не підконтрольності громадськості діяльності спецслужб [128, с. 6].

Моніторинг являє собою найбільш поширену форму збору інформації про стан дотримання прав людини. Громадський моніторинг, за визначенням О. Кочевої та І. Аверкієва, являє собою постійний, систематичний збір громадськими організаціями або ініціативними групами інформації про дотримання прав і законних інтересів громадян органами влади (в тому числі поліції). Ефективність громадського моніторингу значною мірою залежить від доступності формалізованої інформації про послуги або запровадження його інформаційної відкритості. Моніторинг може проводитися на основі непрямих даних (опитування осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі; аналіз статистичних даних про стан охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки; аналіз звітів правозахисних організацій тощо) [127].

Як зазначають вчені [129], правозахисний моніторинг може являти собою не тільки активний або інтерактивний процес у суспільстві, спрямований на покращення ситуації у галузі дотримання прав людини у цілому, а й на з'ясування ситуації, причин її виникнення та визначення необхідних заходів щодо вирішення проблемного питання.

Як зазначає Денисюк С.Ф. до принципів моніторингу відносяться: детальність і точність інформації, яка збирається; ретельність проведення аналітичної роботи; конфіденційність джерел інформації; об'єктивність; увага щодо фізичної та соціальної безпеки осіб, постраждалих внаслідок порушень їх прав і свобод. До функцій моніторингу ним віднесено: пізнавальну (діагностичну), що являє собою визначення факту (фактів) порушень прав і свобод людини; спрямування дій на досягнення суспільного блага, що полягає у наявності мети збору аргументів – переконання правоохоронних органів, інших органів державної влади у необхідності змін існуючого становища із станом дотримання прав людини. При цьому передання отриманої внаслідок здійснення моніторингу інформації щодо вищих органів державної влади доцільне лише у тому випадку, коли точно відомо, які порушення прав людини слід попередити (наприклад, моніторинг умов роботи відділів поліції, моніторинг реалізації права на недопущення катувань тощо); профілактична функція або функція постійного спостереження за діяльністю поліції, коли сама присутність осіб, які здійснюють моніторинг, використовується як спосіб опосередкованого впливу [130, с.329].

С. Великоредчаніна зазначає про те, що інколи при проведенні моніторингу можуть бути суміщені різні функції, наприклад, діагностична та профілактична, що здійснюються одночасно. В багатьох це залежить від методів дій, обраних для проведення конкретного моніторингу. Так, якщо здійснюється моніторинг реалізації права на справедливий розгляд справ про порушення правил дорожнього руху одночасно із діагностичною функцією, що полягає у спостереженні за судовим розглядом даних справ, реалізується і профілактична функція. На її думку, предмет моніторингу можуть складати наступні питання щодо стану дотримання: конкретного права (маються на увазі, у першу чергу, конституційно закріплені права: на громадянство, на життя, повагу до гідності, свободу та особисту недоторканність, недоторканність житла, таємницю листування, телефонних розмов, кореспонденції, на заборону втручання у особисте та сімейне життя, свободу пересування та вільне обрання місця проживання, право вільне залишити територію України тощо); права представників окремих категорій громадян, іноземців (осіб без місця проживання, неповнолітніх, учасників ліквідації аварії на Чорнобильській атомній електростанції, учасників бойових дій, інвалідів тощо); прав осіб, які перебувають у закритих установах (слідчих ізоляторах, ізоляторах тимчасового тримання, психіатричних лікарнях тощо); прав при контакті із особами, наділеними розпорядчими, владними повноваженнями (при застосуванні адміністративного арешту, затримання, заходів адміністративної відповідальності, заходів кримінального примусу тощо); прав людини в діяльності поліції; прав людини при прийнятті закону, який впливає на обмеження таких прав [129].

Здійснення моніторингу дотримання прав людини у діяльності поліції пов'язане із реалізацією наступних етапів: а) визначення проблеми; б) аналіз проблеми; в) виявлення причин виникнення проблеми; г) вироблення рекомендацій щодо усунення проблеми; д) формування стратегії реалізації рекомендацій. За результатами здійснення моніторингу можуть бути вироблені заходи, спрямовані на покращення ситуації із станом дотримання прав і свобод людини правоохоронними органами. Такі заходи можуть бути: організаційними (проведення переговорів з метою вирішення спірної ситуації, надання інформації поліції у вигляді звітів, аналітичних довідок; створення комісій спільно із органами державної влади тощо); політичними (проведення громадських акцій, звернення до засобів масової інформації з метою інформування широких верств населення про порушення прав і свобод людини тощо); правовими, які передбачають, зокрема, отримання правосудного рішення за фактом порушення прав і свобод шляхом реалізації законодавчо визначених процедур, аж до міжнародних судових інстанцій.

Ще однією формою громадського контролю за діяльністю поліції, яка застосовується у світі, є громадська експертиза. Громадська експертиза являє собою незалежний від органів державної влади аналіз соціально значущих практик з точки зору їх відповідності суспільному інтересу, що його обстоює

громадська організація або ініціативна група, які є замовниками експертизи [130, с.330].

Нижче доцільно розглянути конкретні форми громадського контролю за діяльністю поліції, які мають велику ефективність в зарубіжних країнах.

Так, необхідно звернути увагу на позитивний досвід реформування поліції Міністерства внутрішніх справ Грузії щодо здійснення громадського контролю. По-перше, інноваційною є ідея перебудови самих будівель підрозділів МВС Грузії. Вітражі будівель зроблені із суцільного скла, тобто абсолютно прозорі. Це сприяє не тільки психологічному сприйняттю грузинської поліції як прозорого та об'єктивного державного органу, але й напряду забезпечує громадський контроль за діяльністю правоохоронців. Так, пересічні громадяни прямо з вулиці можуть побачити процес допиту підозрюваного, інші слідчі дії. Така прозорість унеможливорює протиправну поведінку поліцейського і гарантує особисту безпеку та недоторканість затриманої особи. Також ефективним є створення радіоцентру в Міністерстві внутрішніх справ Грузії, оператори якого готові допомогти громадянам і підтримувати з ними цілодобовий зв'язок. На відміну від звичайної служби „02”, оператори якої тільки приймають повідомлення про пригоди та злочини, радіоцентр надає різносторонню консультативну допомогу громадянам, виступаючи службою допомоги суспільству. Це дозволяє здійснювати ефективну профілактику злочинності, запобігати іншим правопорушенням. Оператор не просто приймає повідомлення, а підтримує постійний зв'язок з абонентом, надаючи своєчасні поради і узгоджуючи дії громадянина із діями співробітників поліції. Особливо важливу роль у забезпеченні громадського контролю зіграла масштабне матеріально-технічне переоснащення поліції Грузії. Встановлення відеокамер спостереження на більшості вулиць та перехресть дозволило здійснювати цілодобовий моніторинг та фіксування правопорушень у відеозаписах, що зберігаються на серверах спеціальної служби МВС Грузії. Правопорушник, який не визнає свою провину в правопорушенні, може зайти на офіційний веб-сайт МВС Грузії та подивитися відеозйомку свого правопорушення. Це ж, у свою чергу, впливає і на самого поліцейського, який під час здійснення процесуальних дій розуміє, що також знаходиться в полі дії відеокамери, і всі його дії фіксуються на відомчому сервері [131]. Слід погодитись з позицією Кушніра С.М. про те, що враховуючи позитивні результати вищеописаних реформ у вигляді значного підвищення поваги до співробітників поліції та зменшення кількості правопорушень і фактів корупції в Грузії, варто запозичити наведений позитивний досвід для впровадження в Україні [132, с.220].

Слід зазначити, що з числа різноманітності форм громадського контролю за діяльністю поліції в зарубіжних країнах найбільш ефективною є активна участь громадськості у взаємодії з поліцією, спрямованої на прийняття ряду превентивних заходів, спрямованих на недопущення (мінімізація) порушень громадського порядку, і ліквідації наслідків таких порушень, особливо на місцевому (муніципальному) рівні, зокрема: прийняття участі в патрулюванні

адміністративно-територіальних одиниць (вулиць, парків, скверів, спортивних, музичних та інших розважальних арен, об'єктів громадського та трубопровідного транспорту); участь в проведенні спільних нарад місцевої поліції і муніципалітетів; участь в охороні громадського порядку в разі посиленого варіанту несення служби поліцією (при стихійних лихах, масове порушення громадського порядку, маніфестаціях, мітингах, у період профілактичних заходів і заходів ліквідації наслідків терористичних загроз і ін.). Тут слід зазначити, що таке залучення громадськості до спільної діяльності з поліцією відбувається в переважній більшості з ініціативи громадян, і тільки у винятковому випадку, наприклад, при ліквідації наслідків стихійного лиха, з ініціативи поліції або органів публічної влади.

На жаль, в нині чинному законодавстві, а зокрема розділі VIII «Громадський контроль за діяльністю поліції» Закону України «Про Національну поліцію» такі форми взаємодії громадськості і поліції не знайшли свого нормативного закріплення, і мабуть цього є причина, пов'язана з тим, що багаторічна практика залучення громадськості до участі в діяльності міліції зводилася до примусового залучення громадян в якості народних дружинників до охорони громадського порядку, останнім часом не мала своєї ефективності. Оскільки такі форми взаємодії громадськості і міліції як залучення до проведення нарад, участі в відборі кадрів в міліцію, оцінка громадськістю результатів діяльності міліції майже не здійснювалися, їх і поклали в основу нового Закону «Про Національну поліцію», як нормативного акту який в першу чергу регламентує поліцейську а не громадську діяльність.

Незважаючи на це законодавчі основи можливої участі громадян в діяльності поліції все ж визначені Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року № 1835 ІІІ [133], зокрема в статті 1 цього закону, де зазначено «громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на основі громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції для сприяння у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин» [133].

У зв'язку з цим великий інтерес представляє зарубіжний досвід участі громадськості в правоохоронній та правозахисній діяльності поліції і його адаптація в Україні. Незважаючи на наявність спеціально створених державних інститутів основної професійної функцією яких є забезпечення громадського порядку та безпеки, а ця функція в більшості країн світу покладено на поліцію, залучення громадськості до поліцейської діяльності є вкрай необхідним і доцільним по деяких позиціях: як допоміжного суб'єкта поліцейської діяльності, що в більшості конфліктних ситуацій поліцейський-громадянин виступають у функції певного суспільного арбітра; як суб'єкта, який контролює діяльність поліції; як суб'єкта, який економить бюджетні кошти направлені на охорону

громадського порядку. Адже іноді саме громадяни, які стали свідками правопорушення або знають про злочин, що готується, можуть надати поліції неоціненну допомогу в справі профілактики і розслідування злочинів, а також підтримання правопорядку на конкретній території (насамперед за місцем проживання громадян). Не випадково в більшості країн упор в правоохоронній та правозахисній діяльності органів державного управління робиться насамперед на запобігання злочинам та іншим правопорушенням за допомогою громадськості. Першу в світі модель поліцейської діяльності, заснованої на підтримці та участі громадськості, було введено Робертом Пілом в Великобританії 1829. Тоді вперше висловлена думка про те, що поліцейська автономія - невиправдана стратегія. Поліція не може виконувати ефективно і своєчасно своїх обов'язків, не спираючись на підтримку громадських об'єднань і жителів районів, які обслуговують поліцейські підрозділи. Результатом такої політики стало створення так званої нової поліції, яка тісно співпрацювала з населенням. Співпраця між поліцією і громадянами полягає в тому, що між ними встановлюються такі взаємини, при яких вони разом вирішують проблеми боротьби зі злочинністю та підтримання правопорядку за місцем проживання громадян. У такому випадку, як вірно відзначають деякі дослідники «спрацьовує один з основних принципів функціонування поліції: громадська безпека і правопорядок - спільна турбота держави і суспільства; поліція буде надавати допомогу тільки в тих випадках, коли зусиль громадськості недостатньо»[134, с.11-13].

Належну взаємодію громадськості з поліцією може здійснюватися виключно на підставі добровільності та організаційної забезпеченості. Тут слід зазначити, що в багатьох країнах органи поліції мають структурні ланки (підрозділу), персонал яких займається виключно взаємодією з населенням. Співпраця поліції та громадян здійснюється через різні громадські ради, комітети, об'єднання, до складу яких входять представники профспілкових, релігійних та інших громадських об'єднань. Безперечно, не всі добровільні об'єднання витримують перевірку часом і ефективно працюють, але в зарубіжній практиці є чимало життєво стійких форм участі населення в роботі поліції по боротьбі зі злочинністю та підтримання громадського порядку. Але очевидним залишається те, що органи поліції повинні підтримувати і стимулювати ініціативу громадськості до взаємодії. Це повинно виявлятися в тому, що інспектор поліції зі зв'язків з громадськістю повинен здійснювати таку роботу: вести облік громадян, що залучаються до охорони громадського порядку і в різних формах взаємодіють з поліцією, така інформація повинна носити публічний (відкритий) характер, оприлюднюватися в ЗМІ на офіційних електронних сторінках поліції, за винятком взаємодії в сфері оперативно-розшукової діяльності; клопотати перед дозвільними органами, про надання переважного права носіння такими громадянами вогнепальної травматичної зброї (в разі законодавчого закріплення в Україні такого права громадян); клопотати перед керівництвом поліції про заохочення даних громадян, в тому числі про присвоєння їм державних нагород і відзнак.

Виходячи за межі європейських країн, слід зазначити досвід взаємодії громадськості і поліції в Японії, де рівень злочинності досить низький і не останньою причиною цього є висока самосвідомість громадян і їх ефективне співробітництво з поліцією. Для організаційного забезпечення такої взаємодії на кожній поліцейській дільниці функціонують відділення Асоціації попередження злочинності, членом якої може стати кожен громадянин. Цікаво, що в асоціацію входять не тільки пересічні громадяни, бажаючі співпрацювати з органами правопорядку, але і об'єднання осіб за професіями, представники яких частіше за інших стають жертвами злочинних посягань (водії громадського транспорту, працівники банківської сфери, торгових мереж, авто, - мото, - вело кур'єри та інші), або найчастіше надають юридичні правозахисні послуги - адвокати. Члени асоціації добровільно вносять кошти на її розвиток. Через територіальні контактні пункти Асоціації громадяни можуть отримати необхідну консультацію або дієву правову допомогу. Працівники пунктів контакту тісно співпрацюють з персоналом поліції, особливо в разі вчинення злочину або розшуку зниклої особи [52, с.160].

Поодинокі спроби залучення громадськості до взаємодії з поліцією не дали б належного ефекту якби не загальнонаціональні програми взаємодії громадськості і поліції, які приймаються і реалізуються в Великобританії, Франції, Німеччини, США, і направляються на дієву співпрацю населення та органів правопорядку. Так, у багатьох європейських країнах діє громадська організація «Зупини злочинця», яка допомагає поліції в боротьбі зі злочинністю, забезпеченні належного стану правопорядку в регіонах, проведення профілактичної, превентивної, виховної, консультативної роботи. Відділення цієї громадської організації розташовані на території поліцейських ділянок, що значно покращує співпрацю членів організації з працівниками поліції [49, с.90].

Організацію та впровадження таких програм в Україні необхідно починати з формування та аналізу громадської думки про діяльність сучасної поліції. Позитивний образ і високі результати діяльності, бездоганна репутація та належний рівень культури - основні складові професійного успіху поліцейського, в тому числі і в сфері комунікації з населенням і громадськими формуваннями.

Ще одним чи не найвагомим способом громадського контролю за діяльністю поліції в зарубіжних країнах є оцінювання ефективності діяльності поліції. Як ми звертали увагу вище в попередньому підрозділі роботи оцінка ефективності діяльності поліції громадськістю здійснюється за окремими критеріями, які вироблені світовою практикою громадського моніторингу за діяльністю поліції, найбільш вдалі приклади якої слід навести нижче.

Так, історично склалося, що при оцінці роботи поліцейських підрозділів у США увага зверталася передусім на чотири показники:- зниження рівня злочинності;- кількість арештів та затримань;- рівень розкриття (співвідношення між зафіксованими та розкритими злочинами); - час реагування на виклики [135, с. 2]. Окрім цього, із запровадженням системи community policing у низці

управлінь в якості показника ефективності діяльності почав використовуватись рівень задоволеності населення поліцейськими послугами.

Найбільш поширеними альтернативними джерелами інформації для оцінки діяльності поліції є:

1. Дослідження громадської думки. Їх дані використовує приблизно третина місцевих департаментів поліції, проводячи їх щороку, зокрема для оцінки рівня латентної злочинності та оцінки громадою роботи поліції.

2. Анкетування осіб, що мали контакти з поліцією. Інформація, отримана цим методом, як правило, більш точно відображає якість роботи поліції, та дозволяє більш детально оцінити окремі напрями діяльності поліції (напр., анкетування водіїв щодо роботи дорожньої поліції, анкетування потерпілих, у тому числі від окремих категорій злочинів тощо).

3. Анкетування працівників поліції. Дана методика дозволяє оцінити стан моралі у підрозділі, виявити проблеми з управлінням, тощо.

4. Пряме спостереження. Передбачає дослідження спеціально підготовленими спостерігачами окремих аспектів роботи поліції або її наслідків (напр., спостереження за контактами поліцейських з громадянами у повсякденних ситуаціях, станом законності у проблемних районах міста тощо). Даний метод вважається ефективним для незалежної оцінки роботи поліції, однак, враховуючи необхідність спеціальної підготовки персоналу, є достатньо затратним.

5. Метод симуляцій. На відміну від попереднього методу, дослідники не є пасивними спостерігачами, а симулюють певні типові ситуації (напр., звернення до поліції із повідомленням про злочин). Разом з цим, даний метод залишається суперечливим, особливо йде мова про симуляції, що схиляють поліцейських до незаконних дій [136].

Підсумовуючи, можна вказати на те, що, з одного боку, у США сформовані значна теоретична база та практичний досвід оцінювання діяльності поліції, однак власне система оцінки діяльності поліції як така на сьогодні відсутня. Незважаючи на відсутність системності в оцінці поліції на національному рівні, в контексті реформування поліції в Україні, надзвичайно цікавим є досвід США у сфері розробки та використання методик дослідження ефективності діяльності правоохоронних органів.

Система поліцейських органів Канади, як і у США, відрізняється складністю. У державі діє федеральна поліція – Канадська королівська кінна поліція, у двох провінціях (Онтаріо та Квебек) діють окремі поліцейські служби; окрім цього, у низці міст створені муніципальні поліцейські органи. Відповідно, у державі діє декілька систем оцінки діяльності поліції, однак, на відміну від США, вони значно більш уніфіковані. Результати роботи федерального поліцейського органу, Канадської королівської кінної поліції, оцінюються передусім в контексті досягнення стратегічних цілей, кожна з яких, у свою чергу, конкретизується відповідними бюджетними програмами. Дана практика характерна й для інших органів державної влади, та базується на вже згадуваній методиці збалансованої системи показників, ключовими з яких є: 1) відсоток

канадців, задоволених внеском Канадської королівської кінної поліції у забезпечення порядку і безпеки; 2) зниження шкоди, завданої злочинами в Канаді в межах юрисдикції Канадської королівської кінної поліції; 3) зниження кількості злочинів на душу населення в Канаді в межах юрисдикції Канадської королівської кінної поліції; 4) відсоток респондентів, згодних, що Канадська королівська кінна поліція надає якісні послуги; 5) відсоток міжнародних зобов'язань, взятих на себе Канадою, що відповідають пріоритетам її уряду; 6) відсоток учасників програм підготовки, які позитивно оцінюють навички та знання, отримані в їх рамках; 7) відсоток респондентів, які погоджуються, що Канадська королівська кінна поліція є визнаним символом Канади; 8) відсоток відповідей на запити і клопотання, наданих в рамках встановлених стандартів.

На місцевому рівні єдиної, загальноприйнятої системи оцінювання роботи поліцейських підрозділів немає. Законодавством канадських провінцій передбачено функціонування поліцейських комісій, які формуються у містах з метою здійснення нагляду за діяльністю муніципальної поліції. Так, Канадська асоціація поліцейських комісій визначає їх основні повноваження наступним чином: визначення адекватної кількості персоналу; формування бюджету; нагляд за виконанням бюджету; оцінка діяльності поліції; призначення керівника поліції; надання допомоги у сфері трудових відносин; здійснення дисциплінарної практики; допомога у розробці політики підрозділу [137]. Іншими словами, поліцейські комісії у Канаді мають дещо ширше коло повноважень та завдань, порівняно зі своїми американськими колегами.

Незважаючи на те, на відміну від США та Канади, що Великобританія є унітарною державою, структура її поліції також відрізняється складністю та високим ступнем децентралізації. Зокрема, в Англії та Уельсі відсутня єдина поліцейська служба. Натомість, ці частини Великобританії обслуговуються 43 незалежними одна від одної поліцейськими службами. Додатково, власні поліцейські сили мають Шотландія та Північна Ірландія. Відповідно до Акту про поліцію 1996 року, основним органом, що здійснює оцінку роботи поліції в Англії та Уельсі є Інспекція у справах поліції [138] (у Шотландії діє окрема Інспекція у справах поліції в Шотландії, у Північній Ірландії даний орган проводить інспектування за запрошенням). Даний орган є одним з чотирьох інспекцій у сфері правоохоронної діяльності (інші три – Інспекція у справах прокуратури, Інспекція у справах пробації та Інспекція у справах в'язниць). У діяльності Інспекції використовується низка форм оцінки діяльності поліції. Найбільш масштабною є щорічна узагальнена оцінка територіальних служб поліції за методикою PEEL. Відповідно до неї, оцінюються три базові показники діяльності поліції: 1) ефективність, тобто наскільки повно територіальна поліцейська служба виконує поставлені перед нею завдання; 2) доцільність, тобто наскільки ефективно територіальна поліцейська служба використовує наявні у неї ресурси; при оцінці даного напряму визначається ефективність управління ресурсами, наявними у службі, доцільність планування та здійснення фінансової діяльності тощо; 3) легітимність, тобто оцінюється ступінь довіри населення до поліцейського підрозділу; за даним напрямом

оцінюється робота підрозділу із забезпечення дотримання його працівниками норм професійної етики, атакож стан взаємодії підрозділу з населенням, ступінь довіри до нього [139]. При підготовці звіту, кожний із вказаних показників конкретизується за окремими напрямками. Результатом проведення дослідження є звіт за кожною із 43 територіальних поліцейських служб Англії та Уельсу, в якому дається детальна оцінка за кожним із напрямів у розрізі наведених вище питань. Кожне питання та кожен напрям в цілому оцінюється однією з чотирьох оцінок «відмінно», «добре», «потребує покращення», «незадовільно».

На відміну від наведених вище держав, система поліції Франції відрізняється високим рівнем централізації, що відбивається й на системі її оцінки. Діяльність поліції, як і багатьох інших органів державної влади, оцінюється передусім для визначення ступеню виконання завдань [140, с.45].

В той же час поширеним пунктом критики системи оцінки поліції у Франції є відсутність показників, що характеризують громадську думку стосовно її діяльності [141, с. 334]. При цьому, систему оцінки зокрема та систему управління в цілому часто порівнюють з її британським аналогом; зокрема, дослідники вказують на парадоксальну ситуацію: при тому, що рівень насильницьких злочинів у Франції нижчий, ніж у Великобританії чи США, рівень довіри до поліції в останніх двох країнах значно вищий [140, с. 39]. Окрім цього, слід наголосити на високому рівні централізованості системи оцінки, що не дозволяє враховувати регіональні особливості та потреби і очікування місцевих громад у сфері безпеки при вимірюванні ефективності діяльності поліцейських підрозділів.

Підсумовуючи, зазначимо, що оптимізація взаємодії поліції з громадськістю в контексті правоохоронної діяльності має основну мету - надати нового імпульсу позитивним вітчизняним практикам залучення громадян в поліцейську діяльність, які перевірені часом і підтримуватися суспільством і імплементувати передовий позитивний досвід діяльності поліцейських структур світу щодо форм, способів і процедур взаємодії громадськості з поліцією, який впроваджений в одній конкретно взятій країні, і який більш менш адаптований в тих країнах, які пройшли схожі з Україною етапи державності і показують перспективи свого розвитку.

З урахуванням аналізу зарубіжного досвіду реалізації окремих форм громадського контролю за діяльністю поліції в цілому ряді країн і в окремих країнах зокрема стає можливо визначити перспективні шляхи його впровадження в Україні, до яких слід віднести: 1) визначення та нормативне закріплення підстав, форм і способів залучення громадян до охорони громадського порядку в новому Законі України «Про участь громадськості в охороні громадського порядку», який повинен бути розроблений і прийнятий на заміну Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»; 2) визначення в Законі «Про Національну поліцію» однією з форм громадського контролю за діяльністю поліції - участі на добровільних засадах громадян в охороні громадського порядку, виявлення, фіксації та розслідуванні обставин скоєння правопорушень та злочинів та

вжиття заходів щодо усунення причин та умов їх здійснення. А також визначення та нормативного закріплення в ньому організаційних форм участі громадян в охороні громадського порядку і порядку взаємодії громадськості з поліцією; 3) розробку та прийняття державної і муніципальних програм участі громадськості в охороні громадського порядку і безпеки, які повинні визначати дієві а не формальні підстави, форми і порядок такої діяльності, в тому числі закріплювати механізм взаємодії поліції і громадськості в цій сфері; 4) забезпечення державної і муніципальної підтримки створення Асоціації підтримки поліцейської діяльності, як громадської організації, яка створюється на добровільних засадах громадянами для участі в діяльності поліції, в тому числі для поліпшення надання поліцейських послуг населенню. Саме через мережу пунктів діяльності такої асоціації громадяни можуть: отримувати консультаційні послуги в сфері дозвільної та ліцензійної діяльності поліції; доводити інформацію про потреби громадян в поліцейських послуги, наприклад, посилення патрулювання місць з тимчасово підвищеним рівнем суспільної шкідливості або небезпеки; інформувати керівництво поліції про факти порушення і зловживання посадовим становищем поліцейськими і здійсненні ними корупційних діянь; ініціювати проведення особистих зустрічей громадян з керівниками підрозділів поліції; здійснювати відбір шляхом відкритого голосування представників громадськості в громадських, консультаційних, наглядових радах за діяльністю поліції та членів атестаційних комісій з відбору та атестації поліцейських.

Підводячи підсумок одному із етапів нашої роботи, а саме визначенню теоретико-правових засад громадського контролю за діяльністю поліції в Україні та в інших зарубіжних країнах, слід узагальнити окремі ключові висновки, зокрема:

1. Соціальна обумовленість громадського контролю за діяльністю поліції полягає в необхідності постійного моніторингу громадськістю діяльності поліції, оцінки якості надання правоохоронних послуг, можливості впливу громадськості на прийняття поліцією рішень, направлених на удосконалення форм, засобів та способів належного забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод громадян, забезпечення взаємодії громадськості з поліцією на засадах партнерства.

2. В результаті здійснення аналізу наукового забезпечення громадського контролю за діяльністю поліції встановлено, що на монографічному рівні науковому аналізу були піддані різні форми громадського контролю за діяльністю міліції (поліції), зокрема: порядок звернення громадян до поліції (міліції) та забезпечення їх розгляду і вирішення; порядок та особливості спільної участі громадськості і міліції в охороні громадського порядку та безпеки; організаційно-правові форми взаємодії поліції (міліції) з громадськістю та громадськими інституціями; організаційно-правові засади взаємодії ЗМІ з поліцією (міліцією). З'ясовано, що попри значну кількість наукових досліджень присвячених громадському контролю за діяльністю поліції (міліції) системного аналізу форм, засобів, способів, суб'єктів та процедури такого виду публічного

контролю за діяльністю найбільш чисельного правоохоронного органу на теренах України здійснено не було.

3. Аналіз теоретико-правових засад визначення поняття та сутності громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації дав можливість запропонувати авторське поняття громадського контролю за діяльністю поліції та розкрити його зміст. Зміст громадського контролю за діяльністю поліції полягає в діяльності представників громадськості (як індивідуальних так і колективних суб'єктів) спрямованої на перевірку (спостереження, нагляд) за законністю виконання завдань підрозділами НП України поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

4. З'ясовано, що всіх суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції слід ділити на організовану та неорганізовану громадськість. Під неорганізованою громадськістю слід розуміти громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні і наділені соціальними правами і реалізують свої контрольні функції шляхом звернення до поліції з заявами (запитами), скаргами та пропозиціями. До організованої громадськості віднесено: громадські організації загальної спрямованості; громадські організації правоохоронного спрямування; ЗМІ, Громадська рада при МВС; громадські формування з охорони громадського порядку; профспілкові громадські організації Національної поліції; політичні партії та їх осередки (за виключенням їх членів, які пройшли до парламенту та місцевих рад). З'ясовано, що до суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції не слід включати суб'єктів, яким делеговані владні повноваження щодо здійснення контролю за діяльністю поліції, зокрема – Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, наглядові ради; моніторингові групи та тимчасові комісії Парламенту, Кабінету Міністрів України, МВС; навіть при умові включення до їх складу представників громадськості їх слід віднести до форми державного контролю за діяльністю поліції.

5. Аналіз законодавчого забезпечення та організаційних засад громадського контролю за правоохоронними органами, зокрема поліцією в зарубіжних країнах дав можливість виокремити наступні форми його здійснення: 1) доступність громадян до рішень, які приймаються правоохоронними органами (наприклад в Сполучені Штатах Америки, де Федеральне бюро розслідувань на своїй офіційній веб-сторінці публікує всі матеріали справ щодо яких громадські організації часто подають запити); 2) доступність поліцейських установ для відвідування громадянами та створення гарячої телефонної лінії поліції (кол-центру) по наданню консультацій населенню (за прикладом Грузії); 3) опитування громадян (через соціальні мережі, наприклад через сторінку на Facebook) щодо доцільності покращення поліцейських послуг та ефективності використання поліцейських засобів

(наприклад в Великій Британії та Швеції щодо доцільності розміщення відеокамер спостереження в певних публічних місцях); 4) участі громадськості в опитуванні стосовно стану правопорядку в регіоні та надання оцінки діям поліції регіону та її керівника (наприклад в Канаді та Австралії); 5) діяльності Громадських рад при органах поліції, які діють як консультативно-дорадчий орган, який включає фахівців з різних суміжних з діяльністю поліції – фахівців транспортної сфери, в галузі спорту, медицини, що розробляють разом з поліцією нормативні акти з питань правопорядку (в більшості країн світу); 6) діяльності моніторингових служб (наприклад, «Асоціації моніторингу правопорядку» в Німеччині) основна мета яких є незалежна оцінка діяльності поліції та підготовка і оприлюднення звіту про її діяльність на вимогу територіальної громади або на прохання самої поліцейської структури. Наведено авторську оцінку доцільності та можливості запровадження передових зарубіжних форм, засобів та способів громадського контролю за діяльністю поліції в національній правовій доктрині.

РОЗДІЛ 2

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК РЕАЛІЗАЦІЇ ФОРМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМКИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ.

2.1. Підстави подання та порядок розгляду запиту на отримання інформації про діяльність поліції.

В Україні забезпечення прав і свобод людини і громадянина є одним із основних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Прагнення української держави стати повноправним членом європейського співтовариства спрямоване на зміщення векторів діяльності правоохоронних органів в цілому і поліції, зокрема, з метою першочергового забезпечення ними національних конституційних норм та світових стандартів дотримання прав і свобод людини.

Основною метою діяльності Національної поліції України (далі НП України), визначеної Законом України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року, є служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1]. Основоположними засадами (принципами) діяльності поліції з поміж інших визначено відкритість та прозорість, а також взаємодію з населенням на засадах партнерства, що в свою чергу закладає основи для повернення довіри до цього правоохоронного органу та його законної діяльності направленої в першу чергу на обслуговування громадян в правоохоронній сфері.

Виходячи з нової «обслуговуючої» функції поліції, основним замовником поліцейських послуг є народ України, її громадяни, які за рахунок сплати податків утримують поліцію, а тому повинні мати законодавчо визначенні гарантії контролю за її діяльністю. Сучасне новітнє законодавство України, яке регулює систему прав громадян в цілому і дотримання і захисту їх поліцією надає певні можливості для громадського контролю за діяльністю поліції, однією із форм якого є подання запиту та отримання інформації про діяльність поліції.

Таким чином основним завданням в межах даного підрозділу роботи є з'ясування особливостей подання та розгляду запиту на отримання інформації про діяльність поліції як форми громадського контролю за її діяльністю. На виконання поставленого завдання будуть вирішені наступні *задачі*: визначено поняття публічної інформації, порядок та особливості розгляду публічного запиту та надання інформації про діяльність поліції, види інформації про діяльність поліції, яка не підлягає оприлюдненню та захист інформації з обмеженим доступом.

Звернення громадян до органів публічної влади, що на сучасному етапі розвитку України є однією із поширених та ефективних форм громадського контролю.

Звернення громадян є формою безпосереднього управління справами держави і одним із способів контролю за публічним управлінням, здійснюваним державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими особами. Звернення вважається одним із дієвих засобів захисту прав та законних інтересів громадян [142, с. 148]. Важливим є те, що ця форма громадського контролю закріплена безпосередньо в Основному Законі (ст. 40) [24]. До того ж, існує Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. [58] та інші нормативно-правові акти у цій сфері [143]. Саме Закон України «Про звернення громадян» забезпечує громадянам України можливість для участі в управлінні державними і громадськими справами, відстоювання своїх прав й законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Разом із тим, рівень сучасного нормативно-правового регулювання у сфері звернення громадян не відповідає цілком стандартам правової держави. Як вірно зазначає Савченко О.В. відсутність у законодавчих актах найважливіших положень, що встановлюють принципи розгляду звернень громадян та принципи його відповідних правових процедур, дозволяє говорити про наявні суперечності та прогалини [144, с.91]. У нормативно-правових актах, що регулюють порядок реалізації права громадян на звернення, немає єдності у розумінні суб'єкта вказаного права, адресатів звернень, а також їх видів; не фіксуються принципів процедурні характеристики цього інституту; відсутня чітка система правових норм, які б всебічно, комплексно і повно включали у свій зміст процедурні елементи; встановлюються різні строки розгляду звернень громадян, що зумовлює стверджувати про наявність колізійних положень у вказаній сфері.

У контексті вдосконалення правового інституту звернення громадян та підвищення його соціальної значущості доцільно внести зміни до порядку розгляду, зокрема, колективних звернень. Також існує необхідність опублікування у засобах масової інформації відповідей посадових осіб на звернення, спрямованих в органи публічної влади певною кількістю осіб щодо одного і того ж питання, яке носить публічний інтерес або характеризується суспільною значимістю.

Інститут звернення громадян має сприяти задоволенню потреб громадськості, слугувати умовою забезпечення ефективності державної влади і посилення контролю громадян за її діяльністю, а відповідно, і можливості для участі громадян у творенні державної політики [145, с. 84]. Право громадян на звернення до органів публічної влади відповідає обов'язку цих органів, а також посадових осіб, яким вони спрямовані, у встановлені законом порядку та строки розглянути звернення і прийняти щодо них обґрунтоване і законне рішення [146, с. 22]. Громадяни, у свою чергу, також мають обов'язки перед органами влади, які полягають у не зловживанні можливостями інституту звернень.

Вагому роль інституту звернень громадян у системі публічного управління підкреслює стійка тенденція зростання кількості звернень. У зв'язку з цим громадяни потребують нового механізму забезпечення їх прав на звернення, вироблення нових взаємовідносин з державними органами влади,

розширення можливостей впливу на рішення цих органів [147, с. 10]. Оскільки зв'язок влади із суспільством набуває особливого значення у період проведення в країні модернізаційних процесів. Звернення громадян до органів влади – невід'ємний елемент правового статусу громадянина будь-якої розвиненої правової держави.

Таким чином, інститут звернення громадян є ефективною формою громадського контролю та потребує подальшого розвитку й удосконалення. Тим більше, що серед усієї сукупності видів звернень до органів публічної влади найбільша кількість стосується скарг, через які громадяни, іноземці, особи без громадянства повідомляють органи влади про факти порушення їх прав, свобод, законних інтересів. Одним із пріоритетних напрямів роботи публічної влади має бути робота зі зверненнями громадян, що забезпечує дієвий зворотний зв'язок.

Безпосереднє звернення громадян до органів НП з метою отримання інформації про їх діяльність як форма громадського контролю за діяльністю НА реалізується на підставі низки нормативних актів: Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закону) [60], Закону України «Про звернення громадян» [58]; Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» [94] та Інструкції про порядок прийому, реєстрації, розгляду запитів на публічну інформацію та відшкодування запитувачами фактичних витрат на копіювання та друк документів у системі МВС України» (далі – Інструкції) [95].

Зокрема, ст. 1 згаданого Закону містить визначення, відповідно до якого «публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом» [60]. Як видно із зазначеної правової норми, законодавець закріпив презумпцію відкритості публічної інформації. Будь-які виключення із цього правила можуть встановлюватись виключно на підставі закону. Аналогічні положення містяться і в Законі України «Про інформацію», ч. 2 ст. 20 якого передбачає, що «будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом» [59]. Ст. 5 Закону і п. 2.1 Інструкції покладають на МВС, у тому числі НП здійснювати заходи спрямовані на доступ публічної інформації розпорядниками якої вони є у такі способи: 1) систематичного та оперативного оприлюднення публічної інформації в офіційних друкованих виданнях; 2) розміщення публічної інформації на офіційному веб-сайті МВС України, веб-сайтах територіальних органів і підрозділів у мережі Інтернет; 3) розміщення публічної інформації на інформаційних стендах у приміщеннях приймалень громадян; 4) надання інформації за запитами на інформацію; 5) надання доступу до системи обліку публічної інформації, розпорядником якої є МВС України. Все це дає

можливість громадськості у тому числі ЗМІ отримувати публічну інформацію про діяльність НП з офіційних джерел та позбавляє їх необхідності звернення до НП з запитом про її отримання. В той же час це не позбавляє громадян звертатись до НП з запитом на отримання публічної інформації при умові, що така інформація не мала офіційного оприлюднення та не є інформацією з обмеженим доступом, а відповідно не може надаватись на запити громадян.

Однак слід зауважити, що чіткий перелік або хоча б ознаки інформації, яка не може надаватись підрозділами НП громадянам на їх запит законом не визначено, що викликає конфліктні ситуації у відносинах поліції та громадськості, не сприяє налагодженню взаємодії між ними. Розгляд цих проблемних питань та порядок їх вирішення потребує детального наукового дослідження в межах окремої наукової статті. Однак загальний аналіз норм цих законів дає можливість визначити види публічної відкритої інформації якою володіють підрозділи НП та яку вони мають вільно надавати громадськості в процесі реалізації громадського контролю за діяльністю НП та інформації з обмеженим доступом, на розголошення якої встановлено законодавчі заборони. Стосовно діяльності НП ч. 4 ст. 21 Закону «Про інформацію» передбачає, що до інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені наступні відомості: 1) про стан правопорядку; 2) про факти порушення прав і свобод людини і громадянина в діяльності НП; 3) про незаконні дії працівників НП; 4) інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 5) про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, яке перебуває у віданні НП; 6) про декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру посадовців НП, оформленої за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», крім відомостей, зазначених в абзаці другому частини другої статті 12 вищезазначеного Закону. Гарантії надання НП такої інформації громадськості визначені також статтею 10 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Її положення розкриваються через принципи, сформульовані у рішеннях Європейського Суду з прав людини, зокрема, у справі «Угорське об'єднання громадських свобод проти Угорщини» щодо дотримання балансу інтересів суспільства та приватних інтересів особи в отриманні публічної інформації [148].

Крім цього слід відзначити, що цілком логічним є неможливість в законодавстві визначити перелік публічної інформації з обмеженим доступом поширення якої будь-яким органом публічної адміністрації, у тому числі НП заборонено або обмежено. Законодавчо у ч. 2 ст. 6 Закону «Про доступ до публічної інформації» лише визначено не чіткі підстави законного обмеження доступу до інформації, а в ч. 1 ст. 21 Закону «Про інформацію» та ч. 1 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» виокремлено її види: конфіденційна, таємна та службова інформація. Аналіз підстав віднесення інформації до такої, що є з обмеженим доступом дає можливість, виділити ті

критерії, які відмежовують їх від відкритої інформації. При проведенні зазначеного аналізу також слід враховувати положення постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» від 30.09.2013 р. № 11 [149]. Так їх аналіз дає можливість стверджувати, що НП має право надавати конфіденційну інформацію, яка є у її розпорядженні виключно з дозволу фізичної та юридичної особи якої вона стосується, які самостійно визначають порядок та умови доступу до інформації про них, крім випадків коли така інформація надається в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Порядок надання підрозділами НП таємної інформації до якої віднесено інформацію, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю, регулюється низкою законодавчих актів: Законів України «Про державну таємницю», «Про банки та банківську діяльність», КПК України та ін. [150, с.114.]. В цілому отримання даного виду інформації про діяльність НП не можна віднести до способу громадського контролю за діяльністю НП, окрім напевно інформації, яка стосується про витрати бюджетних коштів НП направлених на фінансування діяльності підрозділів НП, які в своїй діяльності є розпорядниками таємної інформації. Саме така практика є типовою для громадського контролю за витратою бюджетних коштів на розробку та проведення спецоперації по боротьбі з організованою злочинністю спецслужб, наприклад ФБР та поліції США [151, с.60].

До службової інформації розпорядником якої є НП відповідно до ст. 9 України «Про доступ до публічної інформації» можна віднести інформацію: 1) щодо кадрового призначення, переміщення, звільнення особового складу НП та вжитих заходів дисциплінарного впливу; 2) зібрану в процесі оперативно-розшукової діяльності, яку не віднесено до державної таємниці.

Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в системі Міністерства внутрішніх справ України закріплено відповідним Наказом МВС України №432 вид 27.05.2016 року [152]. Цим наказом до категорії службової інформації, якій присвоюється гриф обмеження доступу «Для службового користування» віднесено такі види інформації: 1) у сфері роботи з персоналом, організації освітньої та наукової діяльності службовою інформацією є інформація, що розкриває: персональні дані колишніх працівників органів внутрішніх справ та членів їх сімей, працівників навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, а також закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, військовослужбовців, працівників і членів їх сімей Національної гвардії України (колишніх внутрішніх військ МВС України), за винятком відомостей, які віднесені до державної таємниці; організаційні положення, що регламентують проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які призначаються на посади державних службовців, робітників і службовців апарату Міністерства, навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, а також закладів, установ і підприємств, що належать до

сфери управління МВС; накази по особовому складу МВС у частині оголошення відомостей, які дають змогу ідентифікувати особу та ін; 2) у сфері мобілізаційної роботи та мобілізації; 3) у сфері забезпечення та зв'язку; 4) у сфері фінансово-облікової політики; 5) у сфері науково-дослідної діяльності; 6) у сфері охорони інформації з обмеженим доступом; 7) у сфері криптографічного захисту інформації; та види інформації перелік якої чітко визначений та не потребує аналізу.

Особливої уваги потребує вивчення питання про поширення інформації, пов'язаної із розслідуванням органами досудового слідства НП кримінальних справ. Це пов'язано із тим, що, з одного боку, ця інформація має значний суспільний інтерес (ст. 29 Закону «Про інформацію»), а з іншої – стосується прав осіб, які захищаються низкою правових актів. Якщо наявність суспільного інтересу спонукає до більшого розкриття інформації, то таємниця слідства, захист права на приватність та презумпція невинуватості особи – сприяють обмеженню доступу до зазначеної інформації. Із викладеного випливає правило про те, що органи досудового слідства НП повинні надавати інформацію про свою діяльність по розкриттю злочинів, а суспільство має право цю інформацію отримувати задля забезпечення власної безпеки, попередження та розкриття протиправних діянь тощо. В той же час, необхідно ретельно визначати обсяг інформації, що повідомляється у ЗМІ, для того, щоб надати відомості, які мають суспільний інтерес, і не оприлюднити те, що може перешкодити розкриттю злочину, порушити презумпцію невинуватості, заподіяти людині шкоду у зв'язку із повідомленням обставин її приватного (особистого) життя. Слід звернути увагу, що при підготовці для ЗМІ повідомлення про хід розслідування кримінальної справи, необхідно уникнути: 1) порушення презумпції невинуватості особи (ст. 62 Конституції України, п. 2 ст. 6 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, стаття 17 КПК України); 2) втручання у приватне (особисте) життя особи (в тому числі, не порушувати таємницю стану здоров'я, право на поширення фото, відео тощо (ст. 32 Конституції України, ст. 8 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, 15 КПК України); 3) розголошення таємниці досудового слідства (ст.ст. 222 КПК України, 387 КК України); 4) поширення недостовірної інформації про особу (ст. ЦК України); 5) розголошення таємниць, визначених законом (зокрема, комерційної, професійної таємниць тощо); 6) тиску при розкритті інформації у справах з політичним компонентом. Порядок надання, обмеження щодо надання громадськості такої інформації потребує аналізу в межах окремого наукового дослідження [153, с.157].

Нижче доцільно розглянути порядок прийому, реєстрації, розгляду запитів на інформацію, які надходять до поліції та надання відповідей на них.

Безпосередня організація і забезпечення доступу до публічної інформації та організація спеціальних місць для роботи запитувачів з документами чи їх копіями покладається: 1) у центральному органі управління поліцією - на відділ забезпечення доступу до публічної інформації Департаменту документального

забезпечення (далі - ДДЗ); 2) в органах та підрозділах поліції - на посадових осіб, відповідальних за організацію доступу до публічної інформації (далі - відповідальна особа).

Слід звернути увагу на загальні правила подання та прийняття запитів на публічну інформацію стосовно діяльності поліції, до них слід віднести наступні:

1) запити на інформацію, розпорядником якої є органи та підрозділи поліції, які надійшли поштовим зв'язком, електронною поштою, телефоном, факсимільним зв'язком, приймаються з 09.00 до 18.00, крім вихідних, святкових та неробочих днів;

2) отримання запитів на особистому прийомі громадян здійснюється через приймальні громадян відповідальними особами щодня з 09.00 до 17.00, у п'ятницю та передсвяткові дні - з 09.00 до 16.00, крім вихідних, святкових та неробочих днів. Запити, які надійшли до органів та підрозділів поліції після закінчення робочого дня, реєструються наступного робочого дня; запити, які надійшли у вихідні, святкові та інші неробочі дні, реєструються в органах та підрозділах поліції першого робочого дня;

3) діловодство за запитами здійснюється окремо від інших видів діловодства;

4) запити, які надійшли на адресу органів та підрозділів поліції електронною поштою, телефоном, факсимільним зв'язком чи в усній формі, приймаються і реєструються в електронній автоматизованій системі працівниками ДДЗ та відповідальними особами. На запиті ставиться відповідний штамп із зазначенням реєстраційного номера, дати реєстрації запиту. У реєстраційному номері після цифр зазначаються літери «ЗІ». Після реєстрації працівниками ДДЗ та відповідальними особами запити протягом робочого дня передаються до органів та підрозділів поліції, напряму діяльності яких стосується порушене в запиті питання, для розгляду та надання відповіді запитувачу;

5) відлік строку розгляду запиту починається з дня його реєстрації;

6) у разі якщо запитувана інформація належить до сфери діяльності двох або більше органів чи підрозділів поліції, такі запити на інформацію подаються працівниками ДДЗ та відповідальними особами на розгляд керівництву органу чи підрозділу поліції для визначення головного виконавця;

7) запити, що надійшли безпосередньо на адресу структурних підрозділів центрального органу управління поліцією, міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України, їх відокремлених підрозділів, територіальних органів поліції, їх структурних та відокремлених підрозділів, закладів та установ, що належать до сфери управління Національної поліції України, приймаються, реєструються у відповідних журналах або системі електронної реєстрації та в день отримання запиту після його реєстрації подаються на розгляд керівництву цих органів чи підрозділів;

8) працівники ДДЗ та відповідальні особи протягом робочого дня здійснюють перевірку електронної пошти. У разі надходження на електронну пошту запитів їх роздруковують та реєструють. Разом із запитом на окремому

аркуші роздруковується інформація про запитувача, дати та час відправлення і отримання запиту, реєстраційний номер запиту, час і дата його реєстрації. Зазначена інформація зберігається в ДДЗ або у відповідальних осіб органів та підрозділів поліції;

9) при надходженні запиту до органу чи підрозділу поліції телефоном працівник ДДЗ та відповідальна особа зобов'язані з'ясувати прізвище, ім'я, по батькові запитувача, контактну адресу (номер факсу, електронної адреси, засоби зв'язку), а також суть запиту. Після з'ясування необхідної інформації заповнюється форма запиту, який реєструється у відповідних журналах або системі електронної реєстрації. На вимогу запитувача працівник ДДЗ та відповідальна особа зобов'язані повідомити реєстраційний номер його запиту;

10) на кожен запит працівниками ДДЗ та відповідальними особами складається контрольна картка, яка разом із запитом передається органу чи підрозділу поліції, який визначений відповідальним за надання відповіді на цей запит;

11) відповідь на запит надається в спосіб, обраний запитувачем, протягом п'яти робочих днів з дня надходження та реєстрації запиту. У разі неможливості надання запитуваної інформації в запитуваній формі така інформація надається в тому вигляді, в якому вона зберігається в її розпорядника. Реєстрація відповідей на запити громадян ведеться за індексами, присвоєними під час реєстрації;

12) у разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, керівник органу чи підрозділу поліції, відповідальний за надання інформації за таким запитом, може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів. Про продовження строку він повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. Копія такого листа передається до ДДЗ або відповідальним особам для забезпечення контролю;

13) якщо запит стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. За наявності підстав, що свідчать про реальну загрозу життю та здоров'ю особи, яка повідомила про кримінальне правопорушення, працівники підрозділу документального забезпечення та відповідальна особа, яка отримала запит, невідкладно повинні поінформувати відповідні органи та підрозділи поліції для вжиття всіх можливих заходів із його запобігання або припинення;

14) якщо в запиті є прохання про необхідність термінового його опрацювання та надання відповіді в терміни менші, ніж визначені Законом України «Про доступ до публічної інформації», це прохання має бути обґрунтованим;

15) відповідь на запит у центральному органі управління надається за підписом керівництва Національної поліції України або керівництва

структурних підрозділів, у міжрегіональних територіальних органах Національної поліції України, їх відокремлених підрозділах, територіальних органах поліції, їх структурних та відокремлених підрозділах, закладах та установах, що належать до сфери управління Національної поліції України, - за підписом керівництва вказаних підрозділів.

Форма запиту на отримання публічної інформації про діяльність поліції визначена Законом, однак і на офіційному сайті і МВС і Національної поліції на сторінці «Доступ до публічної інформації» містяться зразок такого запиту та визначено порядок його заповнення та подання. Відповідно до Порядку складання та подання запитів на отримання публічної інформації, розпорядником якої є Міністерство внутрішніх справ України.

Відповідно до цього порядку при надходженні запиту на отримання публічної інформації до МВС відділ забезпечення доступу до публічної інформації Управління документального забезпечення: невідкладно реєструє запит та направляє у встановленому порядку для подальшого розгляду керівництвом Міністерства внутрішніх справ України; після розгляду запиту керівництвом МВС України невідкладно направляє оригінал запиту керівникам структурних підрозділів для виконання відповідно до компетенції.

Відповідь на запит структурні підрозділи готують протягом чотирьох робочих днів і подають на підпис не менше ніж за добу до закінчення терміну виконання. Якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, інформації щодо стану навколишнього природного середовища, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних ситуацій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян, відповідь надається протягом 48 годин з дня отримання запиту. Якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк розгляду запиту може бути продовжено до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку запитувачу повідомляється в письмовій формі не пізніше ніж протягом п'яти робочих днів з дня надходження запиту. Якщо запитувана інформація містить документи обсягом понад 10 сторінок, про це протягом п'яти робочих днів з дня надходження запиту повідомляється запитувачу із зазначенням обсягу фактичних витрат, пов'язаних із копіюванням або друком документів, та реквізитів і порядку відшкодування таких витрат. Надання інформації здійснюється протягом трьох робочих днів після підтвердження оплати вартості фактичних витрат.

Аналіз Закону дає підстави визначити підстави відмови у задоволенні запиту, зокрема коли: 1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; 2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону; 3) запитувач не оплатив фактичні витрати, передбачені статтею 21 Закону, що пов'язані з копіюванням або друком

документів; 4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 Закону.

Відмова в задоволенні запиту надається в письмовій формі. Якщо в запиті не зазначено повної адреси запитувача, така відмова надсилається на адресу електронної пошти, зазначену ним у запиті. Відповідь має містити вмотивовану підставу відмови, прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, яка прийняла рішення про відмову в задоволенні запиту і підписала відповідь, реєстраційний номер, дату, підпис, а також порядок оскарження відмови.

Орган чи підрозділ поліції, який не володіє запитуваною інформацією, але йому відомо, хто нею володіє, зобов'язаний надіслати цей запит відповідному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

Відстрочка в задоволенні запиту на публічну інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені Законом України «Про доступ до публічної інформації» строки в разі настання обставин непереборної сили. У рішенні про відстрочку в задоволенні такого запиту має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту; дату надсилання або вручення повідомлення про відстрочку; причини, у зв'язку з якими запит на інформацію не може бути задоволений; строк, у який буде задоволено запит; підпис.

У разі якщо частина запитуваної інформації належить до інформації з обмеженим доступом, а інша частина є відкритою інформацією, надається лише відкрита інформація.

Після підписання відповіді запитувачу посадова особа, яка визначена виконавцем запиту, заповнює контрольну карту, підписує її в керівництва органу або структурного підрозділу та разом з копією відповіді запитувачу передає до ДДЗ або відповідальній особі.

У разі необхідності надання відповіді на запит електронною поштою посадова особа, визначена виконавцем, готує паперовий варіант відповіді, підписує його в керівництва органу або структурного підрозділу та разом з копією зареєстрованої відповіді передає до ДДЗ або відповідальній особі електронний варіант відповіді для відправлення запитувачу електронною поштою.

Працівник ДДЗ або відповідальна особа після відправлення електронною поштою відповіді запитувачу роздруковують звіт про відправлення, в якому повинна міститися інформація про відправника відповіді (зазначення адреси електронної пошти), адресата (електронна пошта), дату та час відправки, зміст документа, посаду, звання, прізвище, ім'я, по батькові, підпис працівника ДДЗ або відповідальної особи, указують дату та час відправки. Оприлюднення публічної інформації в засобах масової інформації забезпечується підрозділами комунікації поліції. Усі матеріали листування за запитами підшиваються до окремих номенклатурних справ.

Відповідно до статті 23 Закону рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду. Тобто заявнику надається право вибору оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, до керівника підрозділу поліції у порядку адміністративного оскарження, або до суду у порядку позовного провадження визначеного Кодексом адміністративного судочинства України [154].

Окремо слід приділити увагу питанню інформування громадськості про діяльність поліції. Тут слід зауважити, що як стаття 5 Закону «Про доступ до публічної інформації» так і п. 2.1 Інструкції про її оприлюднення покладають на МВС, у тому числі НП здійснювати заходи спрямовані на доступ публічної інформації розпорядниками якої вони є у такі способи: 1) систематичного та оперативного оприлюднення публічної інформації в офіційних друкованих виданнях; 2) розміщення публічної інформації на офіційному веб-сайті МВС України, веб-сайтах територіальних органів і підрозділів у мережі Інтернет; 3) розміщення публічної інформації на інформаційних стендах у приміщеннях приймалень громадян. Однак практика діяльності як міліції так сучасної Національної поліції показує, що керівництво поліції неохоче оприлюднює інформацію про свою діяльність, або оприлюднює її не в повному обсязі. Саме це стало підставою закріплення в Законі України «Про Національну поліцію» в статті 86 вимоги підготовки керівником поліції та керівники територіальних органів поліції та оприлюднення на офіційних веб-порталах органів поліції щорічного звіту про діяльність поліції. Така практика є сталою для діяльності поліції зарубіжних країн, де вироблені чіткі вимоги до інформації про діяльність поліції, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню. І тут в основу покладено саме ініціативу керівництва поліції щодо підготовки максимально повної та доступної для громадськості інформації про діяльність поліції, що є запорукою підвищення рівня довіри громадськості до поліції та виключає необхідність підготовки інформаційних публічних запитів по тим питанням, які набули оприлюднення, більше того якщо така інформація набула публічного оприлюднення це є підставою у відмові надання відповіді на її запит, що повинно стати корисним інструментарієм в діяльності поліції України.

Наразі слід відмітити, що ні Закон ні підзаконні нормативні акти не передбачають вимог та критеріїв, які мають бути покладені в основу звіту про діяльність поліції, хоча такі б мали бути визначені. Однак слід відмітити, що спроби запровадити критерії такого звіту були запропоновані фахівцями Центру політико-правових реформ, які на основі передових зарубіжних практик готують рекомендації для удосконалення діяльності органів публічної влади, судових та правоохоронних органів і поліції зокрема.

Так в практичному посібнику «Громадськість і органи правопорядку: контроль, моніторинг, співпраця» (2017 року) ними запропоновано в основу критеріїв підготовки звіту керівника поліції про діяльність поліції покласти такі показники: 1) аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи відповідному регіоні; 2) інформацію про заходи, які вживалися поліцією; 3) результати вжитих заходів

поліції; 4) інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями [155, с.14].

Відповідно до закону керівники територіальних органів поліції зобов'язані також 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. Крім того з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції керівники територіальних органів повинні систематично інформувати громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень.

Якщо таке оприлюднення інформації не відбувається, або здійснюється у неповному обсязі, це є підставою для надсилання відповідної скарги на дії (бездіяльність) керівника територіального органу поліції до центрального апарату Національної поліції. Отже, шляхом отримання та аналізу відповідної інформації, яку оприлюднює територіальний орган поліції та беручи до уваги відомості, які надаються територіальним органом поліцією у відповідь на запити про надання доступу до публічної інформації, громадськість має можливість здійснювати регулярний моніторинг виконання поліцією своїх обов'язків та ступеню дотримання органом поліції пріоритетів, визначених поліцейською комісією.

Таким чином, 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. Відповідно 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.

Реалізація цієї норми може викликати ряд проблем. Зокрема незрозумілою є періодичність висвітлення на офіційному сайті територіального органу поліції статистичних та аналітичних даних про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку, тобто як розуміти термін «регулярно» - щоденно, щонедільно і т.д. Якщо така інформація має розміщуватись на веб-сайті щоденно, то це складно запровадити, адже перед оприлюдненням ця інформація має бути оперативно оброблена та систематизована, та й технічні і організаційні можливості такої діяльності відсутні. Тому більш доцільним є систематизація та розміщення такої інформації на сайті територіального органу поліції міського чи обласного рівня.

Крім того уточнення в законі потребувала б норма, яка вказує, що до такої інформації не відноситься інформація з обмеженим доступом.

Зрозуміло, що поліція має бути максимально прозорою для громадськості і готова надавати інформацію про свою діяльність. Разом з цим, поліція зобов'язана дотримуватися конфіденційності деяких відомостей. Звичайно, хоча в більшості держав такі ситуації цілком достатньо регламентовані, у поліції завжди буде певна свобода вибору для досягнення рівноваги між цими двома категоріями інтересів. Крім того, контакти між поліцією і ЗМІ можуть виявитися складними, і поліція не завжди може бути до них достатньо готовою. Тому в зазначених документах міститься рекомендація виробити відповідні директиви для регулювання відносин поліції зі ЗМІ, які нажалі в новому Законі в повній мірі не відображені, хоча результати діяльності поліції постійно є в об'єктиві уваги ЗМІ.

Інформування громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень покладається на керівників територіальних органів поліції. З цією метою керівники територіальних органів поліції періодично, за заздалегідь оприлюдненим розкладом, мають проводити особисті зустрічі, прес-конференції, а також використовувати мережі Інтернет для оперативного поширення інформації про діяльність органів поліції, забезпечувати інформаційне наповнення веб-сайтів територіальних органів поліції; надавати допомогу інформаційним агентствам, телерадіокомпаніям, друкованим засобам масової інформації, інтернет-виданням, творчим організаціям, підприємствам та установам в інформуванні населення про діяльність органів поліції; забезпечувати підготовку тематичних матеріалів та програм для ЗМІ з актуальних питань підтримання публічного порядку, боротьби зі злочинністю, профілактики правопорушень, сприяти журналістам у цій роботі; організувати проведення опитувань населення з метою вивчення громадської думки про діяльність органів поліції тощо.

В свою чергу, засоби масової інформації у встановленому порядку можуть запитувати та безоплатно отримувати від органів поліції відкриту інформацію, документи і матеріали з питань, віднесених до їхньої компетенції, а керівники територіальних органів поліції зобов'язані безперешкодно надавати таку інформацію; поширюють отриману інформацію через пресу, радіо, телебачення, засоби глобальної інформаційної мережі Інтернет та в інший спосіб, дотримуючись вимог законодавства щодо збереження державної таємниці; публікують офіційні відповіді керівників територіальних органів поліції на матеріали, що були оприлюднені раніше.

В підсумку слід зазначити, що в межах даного підрозділу роботи здійснено аналіз нормативно-правових засад надання та оприлюднення інформації про діяльність поліції та порядку надання такої інформації. З'ясовано, що поліцією здійснюються такі заходи спрямовані на доступ до публічної інформації розпорядниками якої вони є у такі способи: 1) систематичного та оперативного оприлюднення публічної інформації в офіційних друкованих виданнях; 2) розміщення публічної інформації на

офіційному веб-сайті Національної поліції, веб-сайтах територіальних органів і підрозділів у мережі Інтернет; 3) розміщення публічної інформації на інформаційних стендах у приміщеннях приймальень громадян; 4) надання інформації за запитами на інформацію; 5) надання доступу до системи обліку публічної інформації, розпорядником якої є Національної поліції.

Зроблено висновок, що отримання на запит таємної інформації до якої віднесено інформацію, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю, не можна віднести до способу громадського контролю за діяльністю поліції, окрім інформації, яка стосується витрат бюджетних коштів направлених на фінансування діяльності підрозділів Національної поліції, які в своїй діяльності є розпорядниками таємної інформації, адже така практика є типовою для громадського контролю за витратою бюджетних коштів в діяльності поліції зарубіжних країн [156, с. 126].

2.2. Діяльність громадських рад при органах поліції як форма громадського контролю.

Однією із організаційних форм громадського контролю за діяльністю поліції є створення Громадських рад при МВС України, які діють на підставі та у порядку визначеному Положенням про Громадську раду при МВС України забезпечуючи в межах законодавства здійснення громадського контролю за діяльністю МВС України, налагоджуючи системний діалог та ефективну взаємодію МВС України з громадськістю, сприяють врахуванню МВС України громадської думки під час формування та реалізації державної політики, забезпечують реалізацію громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами [91].

На виконання завдань дослідження в межах даного підрозділу роботи доцільно з'ясувати порядок створення та забезпечення діяльності Громадських рад а також визначити найбільш ефективні форми їх впливу на належне здійснення здійснення громадського контролю за діяльністю поліції.

Правовою основою діяльності громадських рад при МВС України є:

1. Конституції України в ч. 1 ст. 38 якої визначено, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами» [24].

2. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами» від 19 червня 2003 р., відповідно до якого метою створення таких громадських рад є утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері забезпечення прав і свобод людини [39].

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [92], якою затверджено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів

Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації.

4. Закон України «Про Національну поліцію», в якому в ст. 9 закладені принципи відкритості та прозорості діяльності поліції, які базуються на тому, що: поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку; забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом; нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції. Нормативно-правові акти з обмеженим доступом оприлюднюються у випадках та в порядку, визначених законом; проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України [1].

5. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 листопада 2017 року № 927, яким затверджено Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України [157].

Оскільки Громадська рада при МВС є представницьким органом всього зрізу громадянського суспільства, то до її складу можуть входити представники всіх інститутів громадянського суспільства, до яких слід віднести:

- громадські організації, до яких належать об'єднання громадян, створених ними для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інтересів [61];

- професійні спілки – добровільні неприбуткові громадські організації, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності, навчання [108];

- творчі спілки – добровільні об'єднання професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтва, які мають фіксоване членство [76];

- організації роботодавців – громадська неприбуткова організація, яка об'єднує роботодавців (власників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, виду діяльності та галузевої належності або уповноважені ними органи чи фізичні особи, які відповідно до законодавства використовують найману працю) на засадах добровільності та рівноправності з метою представництва і захисту їх прав та інтересів [158];

- благодійні організації – недержавні організації, головною метою діяльності яких є здійснення благо дійної діяльності в інтересах суспільства або окремих категорій осіб [159];

- релігійні організації – релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних організацій.

Утворюються такі організації відповідно до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно зі своїми статутами (положеннями) [160];

- недержавні засоби масової інформації – будь-які недержавні засоби масової інформації (друковані, аудіовізуальні, телерадіомовні компанії, інформаційні агентства тощо), серед засновників або співзасновників яких відсутній будь-який орган виконавчої влади.

До складу Громадської ради може входити 30 осіб, які затверджуються установчими зборами. Строк повноважень складу Громадської ради – два роки. До складу Громадської ради може бути обрано не більше ніж по одному представнику від кожного інституту громадянського суспільства. Членство в громадській раді є індивідуальним.

Порядок формування Громадської ради відбувається послідовно в декілька етапів: 1) створення ініціативної групи з підготовки установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства та представників МВС (може створюватися як рішенням діючої громадської ради, так і актом МВС); 2) висвітлення у мас-медіа підготовленого ініціативною групою повідомлення про дату, час, місце проведення установчих зборів, порядок подання заяв для участі в установчих зборах, відомості про склад ініціативної групи та прізвище, ім'я, електронну адресу та номер телефону відповідальної особи. Збір ініціативною групою заяв та визначених нею додаткових документів чи відомостей від інститутів громадянського права про їх наміри взяти участь в установчих зборах; 3) інформування через офіційний веб-сайт МВС про місце проведення установчих зборів, погоджений список учасників установчих зборів, претендентів до нового складу Громадської ради; 4) засідання установчих зборів, на яких визначається кількісний склад громадської ради та проводяться вибори членів Громадської ради. Видання наказу (розпорядження) керівника органу виконавчої влади про затвердження складу Громадської ради на підставі протоколу установчих зборів. Оприлюднення протоколу установчих зборів та складу громадської ради на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади [161].

Очолює Громадську раду голова, кандидатуру якого подають з числа членів ради на її першому засіданні шляхом рейтингового голосування. Двоє заступників голови обираються також за критерієм рейтингового голосування.

Повноваження голови Громадської ради припиняються за рішенням Громадської ради у разі подання ним відповідної заяви; припинення його членства у Громадській раді відбувається у разі висловлення йому недовіри, переобрання, невиконання своїх функцій без поважних причин протягом 1 місяця та/або з поважних причин – протягом 2 місяців. Якщо голова припиняє повноваження, то до нового обрання його обов'язки виконує визначений рішенням Громадської ради заступник голови Громадської ради.

Голова Громадської ради організовує діяльність Громадської ради; забезпечує підготовку і проведення її засідань, головує під час їх проведення;

підписує документи від імені Громадської ради; представляє Громадську раду у відносинах з Кабінетом Міністрів України, центральними і місцевими органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації; у встановленому порядку може брати участь у засіданнях колегії МВС. За зверненням Громадської ради Міністр внутрішніх справ України може покласти здійснення функцій секретаря Громадської ради на представника МВС.

Членство в Громадській раді припиняється на підставі рішення Громадської ради у разі систематичної відсутності члена Громадської ради на її засіданнях без поважних причин (більше ніж два рази підряд); надходження повідомлення від інституту громадянського суспільства за підписом керівника, якщо інше не передбачено його установчими документами, про відкликання свого представника та припинення його членства в Громадській раді; скасування державної реєстрації інституту громадянського суспільства, представника якого обрано до складу Громадської ради; неможливості члена Громадської ради брати участь у роботі Громадської ради за станом здоров'я, визнання його у судовому порядку недієздатним або обмежено дієздатним; смерті члена Громадської ради; подання членом Громадської ради відповідної заяви; обрання члена Громадської ради народним депутатом України, депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад або призначення на посаду в органі державної влади, органі влади Автономної Республіки Крим, органі місцевого самоврядування; скоєння вчинку, що є несумісним з діяльністю МВС та/або, підриває довіру до Громадської ради, МВС та/або інституту громадянського суспільства, який представляє член Громадської ради; набрання законної сили обвинувального вироку суду щодо члена Громадської ради [157].

За умови припинення членства будь-кого з діючого складу Громадської ради звільнене місце займає наступний за черговістю претендент до складу Громадської ради, який набрав найбільшу кількість голосів за результатами проведення рейтингового голосування на установчих зборах. Рішення про це приймається на найближчому засіданні Громадської ради. Відомості, внесені щодо змін у складі Громадської ради, затверджуються рішенням МВС на основі протоколу засідання Громадської ради. МВС оприлюднює відомості про такі зміни на своєму офіційному веб-сайті протягом трьох робочих днів з моменту затвердження.

Порядок дострокового припинення діяльності Громадської ради відбувається у таких випадках: 1) коли засідання Громадської ради не проводилися протягом двох кварталів; невиконання Громадською радою без об'єктивних причин більшості заходів, передбачених річним планом її роботи; 2) прийняття відповідного рішення на її засіданні; 3) реорганізації або ліквідації МВС. Рішення про припинення діяльності Громадської ради оформляється відповідним актом МВС.

Основною формою роботи Громадської ради є засідання, що проводяться у разі потреби, але не рідше ніж один раз на квартал. Позачергові засідання

Громадської ради можуть скликатися за ініціативою голови Громадської ради, керівництва МВС або однієї третини загального складу її членів. Повідомлення про скликання засідань Громадської ради, у тому числі позачергових, доводяться до відома кожного її члена не пізніше двох робочих днів до їх початку, а також оприлюднюються на офіційному веб-сайті МВС. Засідання Громадської ради є правомочним, якщо на ньому присутні не менш як половина її членів від загального складу. У засіданнях Громадської ради може брати участь з правом дорадчого голосу Міністр внутрішніх справ України, його заступник або інший уповноважений представник МВС [162, с.44]. За запрошенням голови Громадської ради у її засіданнях можуть брати участь інші особи.

Рішення Громадської ради приймається відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні. Рішення Громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду МВС. Рішення МВС, прийняте за результатами розгляду пропозицій Громадської ради, не пізніше ніж у десятиденний строк після його прийняття в обов'язковому порядку доводиться до відома членів Громадської ради та громадськості шляхом його оприлюднення на офіційному веб-сайті МВС.

Таким чином, громадська рада виступає основною ланкою зв'язку між громадськістю та МВС як центральним органом виконавчої влади. Громадська рада служить дорадчою інституцією, яка забезпечує формування думки суспільства через проведення засідань, конференцій та здійснення моніторингу за діяльністю нормативно-правових актів правоохоронної сфери. Також в межах діяльності ради здійснюється громадська та антикорупційна експертиза основних законодавчих актів, пов'язаних безпосередньо або опосередковано з діяльністю підпорядкованих підрозділів МВС [163, с.72].

Слід погодитись з позицією Мозоль Т.О., що основними напрямками удосконалення роботи Громадської ради є створення єдиного порядку відбору претендентів на членство в раді; відпрацювання проведення загальних зборів членів з метою обговорення найбільш актуальних питань, що стосуються роботи МВС; залучення представників науково-дослідних установ для відпрацювання проведення громадської та антикорупційної експертиз; проведення відкритих вебінарів між громадськими радами міст та областей із залученням закордонних експертів; обговорення останніх змін та внесення пропозицій до проектів законів та підзаконних нормативно-правових актів в онлайн-режимі [164, с.13].

Нижче доцільно проаналізувати найбільш ефективні форми їх впливу Громадської ради при МВС на належне здійснення громадського контролю за діяльністю поліції.

Так, на засіданні Громадська рада здійснює громадський контроль, який служить інструментом громадської оцінки виконання МВС України та іншими підконтрольними об'єктами їхніх функціональних завдань. Завдяки громадському контролю здійснюється практична реалізація демократичних

принципів, закріплених в Конституції України, безпосередньо представники громадськості мають змогу контролювати діяльність центрального органу виконавчої влади. Під контролем в державному управлінні розуміють схему спостережень та здійснення перевірок центрального органу виконавчої влади щодо відповідності його діяльності прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів управлінських впливів на керований об'єкт і відхилень, допущених в ході виконання цих рішень. Контроль слід розглядати з таких позицій, як контроль як систематична і конструктивна діяльність керівників, органів управління, одна з їх основних управлінських функцій; контроль як діяльність; контроль як завершальна стадія процесу управління, основою якої є механізм зворотного зв'язку; контроль як невід'ємна складова процесу прийняття та реалізації управлінських рішень. В цьому випадку громадський контроль виступає тривалим та системним спостереженням за діяльністю обраних представників влади в процесі реалізації ними делегованих їм державно-владних повноважень.

Під час засідання та формування оцінки діяльності Міністерства внутрішніх справ України Громадська рада притримується ряду вимог, серед яких дотримання критеріїв ефективності діяльності МВС України та відповідності положенням законів; перевірка відповідності рішень пріоритетним напрямам діяльності центрального органу виконавчої влади, стратегічним напрямам та національним програмам; дотримання вимог політичної нейтральності, прозорості при прийнятті управлінських рішень; забезпечення участі громадськості у формуванні основних орієнтаційних напрямів правоохоронної діяльності.

Громадський контроль які здійснює громадська рада при МВС реалізується за двома напрямами: громадський моніторинг та громадська оцінка.

Що ж до визначення дефініції моніторингу, то вперше поняття офіційно була згадана 1972 р. на Стокгольмській конференції ООН. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» моніторинг визначається як безперервне спостереження за певним процесом з метою виявлення його відповідності необхідному результату [165, с. 687].

Моніторинг є різновидом правового контролю. Правовий моніторинг – це регулярна комплексна аналітико-оцінна діяльність, що включає спостереження, аналіз, узагальнення, оцінку інформації про якість прийнятих і діючих нормативно-правових актів, практики їх застосування, розробку пропозицій про усунення виявлених недоліків трансформаційних змін, прогнозування напрямів розвитку правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин [166, с. 75]. Правовий моніторинг є видом правового контролю, що поєднує інформаційно-аналітичне, прогнозне, інтерпретаційно-експертне, систематичне супроводження правотворчості і правозастосування, який передбачає спостереження за динамікою і статистикою правових відносин та норм, взаємодію формалізованої правотворчості і правозастосування.

Говорячи про цільову спрямованість правового моніторингу в контексті здійснення громадського контролю Громадською радою при МВС України, слід зосередити увагу на здійсненні перевірки діяльності цього уповноваженого органу в сфері реалізації правоохоронної політики щодо відповідності вимогам, зазначеним в нормативних актах з метою удосконалення роботи МВС України та інших органів влади, які реалізують державну політику в заданому напрямі.

Поняття «моніторинг» передбачає регулярне і систематичне вимірювання освітнього процесу згідно з визначеними критеріями; безперервну кореляцію способу реалізації призначеної мети; систематичне і організоване спостереження за якістю діяльності МВС України в контексті реалізації державної політики; спостереження за перебігом дій, збір інформації, нагромадження даних. Під моніторингом також розуміють систему регулярного вимірювання змін, що відбуваються в суспільстві або в певних його підгрупах за умови регулярного застосування схожих принципів вибірки та інструментів для збору даних. У процесі здійснення моніторингу Громадська рада при МВС України використовує один із його різновидів – соціально-політичний, який полягає в постійному, систематичному зборі інформації про роботу з метою спостереження та контролю за ходом розвитку будь-якого соціально-політичного процесу та створення прогностичної картини перспективи розвитку МВС України як центрального органу виконавчої влади.

Особливу роль відіграє в процесі моніторингу як різновиду громадського контролю використання кейс-стаді, що полягає у вивченні окремих випадків досліджуваного явища та здійсненні їх аналізу, що передбачає оцінку поставленої проблеми та формулювання основних висновків і рекомендацій щодо вирішення поставленої проблеми [167, с. 121–124].

Здійснення громадського моніторингу та оцінки відбувається за двома схемами, які мають певну схожість. Так, моніторинг має ознаки систематичності, сталості використовуваних інструментів та безперервності, в свою чергу, громадська оцінка аналізує тривалість діяльності, пов'язаної з визначенням ступеня досягнення поставлених цілей, та характеризується обмеженістю в часі.

Громадський моніторинг та оцінка є дієвими способами діяльності Громадської ради як індикатора на процеси та явища, що відбуваються в суспільно-політичному житті країни. Реалізація громадського моніторингу зводиться до встановлення таких етапів: визначення цілей, формування методології, аналіз правового процесу, розробка інструкцій та пропозицій щодо покращення напрямку розвитку того чи іншого явища.

Громадські ради мають право залучатися до консультацій з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів. Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; інтернет-конференцій, відео-конференцій.

Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад [168, с.54].

При плануванні публічного обговорення Громадська рада прогнозує декілька етапів реалізації: визначає питання, яке буде винесене на обговорення; приймає рішення про проведення обговорення; розробляє план заходів з організації та проведення обговорення (у разі потреби); вживає заходів для забезпечення репрезентативності соціальних груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевої самоврядування та інших заінтересованих суб'єктів; оприлюднює в обов'язковому порядку інформацію про проведення обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості в інший прийнятний спосіб; збирає та аналізує інформацію про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання; формує експертні пропозиції щодо альтернативного вирішення питання; забезпечує врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення; проводить аналіз результатів обговорення; оприлюднює результати обговорення на офіційному веб-сайті.

Нижче доцільно розглянути діяльність Громадських рад при МВС за напрямками діяльності. Слід зазначити, що за кожним напрямком на рівні Громадської ради МВС України створюється відповідна робоча група і закріплюється уповноважений за напрямком, повноваження яких регламентуються спеціальним положенням, що затверджено Міністром.

Такими напрямками є:

1. Дотримання прав представників соціально уразливих груп у практиці діяльності МВС України та Національної поліції. Основною метою робочої групи з питань дотримання прав представників соціально уразливих груп у практиці діяльності МВС України та Національної поліції є сприяння дотриманню прав людини, гарантованих законодавством України та ратифікованими нею міжнародними актами, у практиці діяльності поліції у відношенні до представників соціально уразливих груп населення, оскільки права представників цих груп найчастіше порушуються. Для досягнення цієї мети робоча група виконує наступні функції: 1) сприяє, разом з робочою групою з питань затримання та забезпечення прав затриманих осіб, виявленню системних порушень прав представників соціально уразливих груп населення та розробляє пропозиції щодо змін, потрібних для виправлення ситуації та поновлення прав осіб, що потерпіли від таких порушень; 2) сприяє приверненню уваги громадськості, органів влади та різних професійних груп до системних проблем у організації та діяльності поліції з метою залучення цих груп до обговорення цих проблем та розробки рекомендацій по їх вирішенню; 3) ініціює розгляд керівництвом МВС питань діяльності поліції, що одержали критику у рішеннях національних судів, Європейського суду з прав людини, інших міжнародних органів, з метою внесення відповідних змін до практики діяльності поліції та притягнення осіб певних осіб до відповідальності.

2. *Дотримання законності процедури затримання та забезпечення прав затриманих осіб.* Головною метою робочої групи з питань затримання та забезпечення прав затриманих осіб є сприяння опрацюванню належних стандартів практики поліції, які забезпечують гарантії будь-якої особи від незаконного та/або необґрунтованого позбавлення волі поліцією, невинувато довшого тримання під вартою, а також забезпечують будь-якій особі, яка знаходиться під вартою, прав, гарантованих Конституцією України, міжнародними договорами, учасником яких є Україна, національним законодавством. До сфери діяльності РГ входять наступні питання: законність та обґрунтованість затримання будь-якої особи; забезпечення будь-якій особі, що недобровільно знаходиться під контролем поліції, захисту від поганого поводження під час утримання; права бути поінформованою про права затриманої особи; права на правову допомогу; права на повідомлення будь-якої третьої особи про факт затримання та місце перебування; права на контакт із зовнішнім світом; права на оскарження будь-яких дій (бездіяльності) поліції, включаючи обґрунтованість затримання, до суду; права на гуманні умови утримання під вартою, у тому числі на адекватну медичну допомогу. Основними функціями робочої групи є: сприяти виявленню системних порушень прав людини у діяльності поліції та розробляти пропозиції щодо змін, потрібних для виправлення ситуації та поновлення прав осіб, які потерпіли від таких порушень; сприяти приверненню уваги громадськості, органів влади та різних професійних груп до системних проблем у організації та діяльності поліції з метою залучення цих груп до обговорення цих проблем та розробки рекомендацій по їх вирішенню; ініціювати розгляд керівництвом МВС питань діяльності поліції, що одержали критику у рішеннях національних судів, Європейського суду з прав людини, інших міжнародних органів, з метою внесення відповідних змін до практики діяльності поліції та притягнення певних осіб до відповідальності.

3. *Дотримання законності при розгляді звернень громадян у тому числі засобом подання публічного запиту на отримання інформації про роботу поліції.* Група Громадської ради по роботі зі зверненнями фізичних та юридичних осіб створюється з метою ефективного опрацювання звернень, пов'язаних з діяльністю поліції, до громадських організацій або їхніх електронних ресурсів від фізичних та юридичних осіб.

Таким чином, діяльність громадської ради при МВС України у сфері реалізації державної політики у правоохоронному напрямі знаходить своє вираження через громадський контроль, який відображається у правовому моніторингу та оцінці. Моніторинг відбувається постійно та систематично, а оцінка обмежена часовими рамками. Форма діяльності Громадських рад при МВС України зводиться до засідань, а також до ряду заходів, покликаних реалізувати державну політику у правоохоронній сфері. Однією з таких форм є публічне громадське обговорення, що може супроводжуватися форумами, конференціями, симпозиумами та іншими заходами публічного характеру. Формами роботи Громадської ради також є діяльність через постійні та

тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо); залучення до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних інститутів громадянського суспільства, експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій, а також окремих фахівців; організацію і проведення семінарів, конференцій, засідань за круглим столом; отримання в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформації, необхідної для забезпечення діяльності ради та проектів нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю, у триденний строк після початку таких консультацій.

На основі аналізу правового та організаційного забезпечення діяльності Громадських рад при МВС можна виокремити основні проблеми створення і діяльності громадських рад поліції, до яких віднесено: низький фаховий рівень членів громадських рад; неналежне фінансове, матеріально-технічне та організаційне забезпечення громадських рад, що не дозволяє їм нормально виконувати свої функції; необов'язковість рішень громадських рад для поліції, що приводить зазвичай до ігнорування цих рішень; нестача в поліції фахівців для виконання функцій спілкування з громадськістю; низька прозорість діяльності самих громадських рад.

На нашу думку, удосконалення діяльності громадських рад є можливим шляхом: правового забезпечення діяльності громадських рад при кожному територіальному підрозділі поліції; забезпечення відкритого відбору до складу громадських рад шляхом реєстрації на відповідних веб-ресурсах та проведення голосування за кожного члена; підвищення рівня інформованості громадськості про діяльність громадських рад; обов'язковості рішень громадських рад, а у разі відхилення їх позицій оприлюднення даної інформації; забезпечення належного фінансування громадських рад з місцевих бюджетів та покладення на громадські ради завдань щодо координації роботи поліції з органами місцевого самоврядування.

2.3. Залучення громадськості до поліцейської діяльності як форма громадського контролю за діяльністю поліції.

Як було зазначено вище в попередніх підрозділах на сьогодні з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» набули нормативного врегулювання такі форми громадського контролю за діяльністю поліції (Розділ VIII) як: підготовка та оприлюднення звіту про поліцейську діяльність; контроль за діяльністю керівника поліції та прийняття резолюції недовіри йому; шляхом взаємодії між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування; шляхом залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських; підготовки за здійснення спільних проектів з громадськістю.

Слід в чергове визнати, що законодавством визначені не всі можливі та ефективні форми громадського контролю за діяльністю поліції, а окремі з них, зокрема підготовка звіту керівником поліції або прийняття резолюції недовіри керівнику поліцією місцевою радою взагалі важко віднести до форм громадського контролю, нижче спробує пояснити свою позицію щодо цього.

Так, відповідно до ст. 86 Закону, 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. Відповідно 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.

На нашу думку не вірним буде вважати підготовку керівником звіту про діяльність органу поліції та його оприлюднення формою громадського контролю за діяльністю поліції, адже це більше відноситься до повноважень та завдань керівника поліції адже і ініціатива і обов'язок підготовки такого звіту лягає на керівника поліції, в той же час як ініціатором громадського контролю можуть бути окремі громадяни або організована громадськість. Про громадський контроль мова може йти, коли, наприклад громадська організація за власною ініціативою за підтримки відповідної громади або на її замовлення проводить моніторинг діяльності відповідного підрозділу поліції в результаті якого готує та оприлюднює звіт про таку перевірку (моніторинг).

Також реалізація цієї норми може викликати ряд проблем. Зокрема незрозумілою є періодичність висвітлення на офіційному сайті територіального органу поліції статистичних та аналітичних даних про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку, тобто як розуміти термін «регулярно» - щоденно, щонедільно і т.д. Якщо така інформація має розміщуватись на веб-сайті щоденно, то це складно запровадити, адже перед оприлюдненням ця інформація має бути оперативно оброблена та систематизована, та й технічні і організаційні можливості такої діяльності відсутні. Тому більш доцільним є систематизація та розміщення такої інформації на сайті територіального органу поліції міського чи обласного рівня. Крім того уточнення в законі потребувала б норма, яка вказує, що до такої інформації не відноситься інформація з обмеженим доступом.

Зрозуміло, що поліція має бути максимально прозорою для громадськості і готова надавати інформацію про свою діяльність. Разом з цим, поліція зобов'язана дотримуватися конфіденційності деяких відомостей. Звичайно, хоча в більшості держав такі ситуації цілком достатньо регламентовані, у поліції завжди буде певна свобода вибору для досягнення рівноваги між цими двома

категоріями інтересів. Крім того, контакти між поліцією і ЗМІ можуть виявитися складними, і поліція не завжди може бути до них достатньо готовою. Тому в зазначених документах міститься рекомендація виробити відповідні директиви для регулювання відносин поліції зі ЗМІ, які нажалі в новому Законі в повній мірі не відображені, хоча результати діяльності поліції постійно є в об'єктиві уваги ЗМІ.

Інформування громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень покладається на керівників територіальних органів поліції. З цією метою керівники територіальних органів поліції періодично, за задалегідь оприлюдненим розкладом, мають проводити особисті зустрічі, прес-конференції, а також використовувати мережі Інтернет для оперативного поширення інформації про діяльність органів поліції, забезпечувати інформаційне наповнення веб-сайтів територіальних органів поліції; надавати допомогу інформаційним агентствам, телерадіокомпаніям, друкованим засобам масової інформації, інтернет-виданням, творчим організаціям, підприємствам та установам в інформуванні населення про діяльність органів поліції; забезпечувати підготовку тематичних матеріалів та програм для ЗМІ з актуальних питань підтримання публічного порядку, боротьби зі злочинністю, профілактики правопорушень, сприяти журналістам у цій роботі; організовувати проведення опитувань населення з метою вивчення громадської думки про діяльність органів поліції тощо.

В свою чергу, засоби масової інформації у встановленому порядку можуть запитувати та безоплатно отримувати від органів поліції відкриту інформацію, документи і матеріали з питань, віднесених до їхньої компетенції, а керівники територіальних органів поліції зобов'язані безперешкодно надавати таку інформацію; поширюють отриману інформацію через пресу, радіо, телебачення, засоби глобальної інформаційної мережі Інтернет та в інший спосіб, дотримуючись вимог законодавства щодо збереження державної таємниці; публікують офіційні відповіді керівників територіальних органів поліції на матеріали, що були оприлюднені раніше.

Новаторством в Законі є норма статті 87 якою визначено порядок прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції. Слід зауважити, що багато норм діючого закону виписані на перспективу, не узгоджуються з нині діючим законодавством та потребують негайного внесення змін в інші законодавчі акти, які в першу чергу регулюють права та свободи громадян та визначають ступінь втручання в них поліції (або обмеження їх поліцією). Зокрема і ця норма виписана з урахуванням майбутньої адміністративно-територіальної реформи, наслідком якої органи місцевого самоврядування будуть наділені більшими повноваженнями в тій чи іншій сфері життєдіяльності громади, в тому числі контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю місцевих органів Національної поліції. З урахуванням таких перспектив, в статті 87 Закону визначено, що органи місцевого самоврядування всіх рівнів, крім селищної і сільської ради, мають право за результатами оцінки діяльності місцевого органу поліції своїм рішенням прийняти резолюцію

недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади. Це рішення має бути прийняте на засіданні відповідної ради шляхом підтримання його 2/3 голосів від загальної кількості депутатського корпусу.

Слід зазначити, що «резолуція» - це рішення, постанова, прийняті, ухвалені з'їздом, зборами і т. ін. внаслідок обговорення будь-яких питань. [169, с.675]. Згідно основних правил юридичної техніки резолюція складається із вступної (констатуючої) та директивної (результативної) частин. Перша з них містить загальну характеристику діяльності відповідної особи (позитивні аспекти та недоліки), а друга – узагальнюючі висновки, оцінку роботи, конкретні заходи, що спрямовані на реалізацію поставлених завдань та усунення виявлених недоліків і встановлює відповідальних осіб. Таким чином, у рішенні про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції мають бути зазначені мотиви для його прийняття з посиланням на обставини, що їх обґрунтовують.

Таке рішення направляється до керівника органу поліції, до повноважень якого належить право призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, який в свою чергу зобов'язаний невідкладно своїм наказом має звільнити з посади такого керівника або відсторонити його від виконання службових обов'язків та призначити та провести протягом десяти днів службову перевірку для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою такого рішення та проінформувати про це відповідну місцеву раду протягом доби. В результаті службової перевірки вищестоящий керівник в трьохденний строк з моменту отримання матеріалів службової перевірки приймає одне з таких рішень: 1) про подальше перебування такого керівника на займаній посаді; 2) про залишення керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, на займаній посаді. Тут слід відзначити некоректність застосування юридичної термінології. Так, прийняття вищестоящим керівником «рішення про подальше перебування такого керівника на займаній посаді» не означає рішення про звільнення з посади, а лише дає право застосування до нього заходів дисциплінарної відповідальності у випадках передбачених законодавством, наприклад Дисциплінарним статутом Національної поліції, який очевидно має бути прийнятий. Тому в даній нормі необхідно визначити виключно два види рішення, які має право прийняти вищестоящий керівник за наявності вище визначених обставин: 1) про звільнення такого керівника з займаної посади; 2) про залишення такого керівника в займаній посаді.

Про прийняте рішення інформується місцева рада, яка направила резолюцію. У разі прийняття рішення про залишення керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, на займаній посаді відповідний керівник органу поліції повинен письмово поінформувати відповідну місцеву раду про причини прийняття такого рішення та надати копії матеріалів проведеної перевірки. Матеріали, що містять інформацію з

обмеженим доступом, надаються на підставах та в порядку, визначених законом.

Нормою п.11 цієї ж статті визначено досить широкі можливості місцевої ради, що подолання так званого «вето» вищестоящого керівника, який прийняв рішення про залишення керівника територіального органу на посаді. Для цього місцева рада, яка прийняла резолюцію недовіри, протягом одного місяця з дня отримання рішення про залишення на посаді керівника органу (підрозділу) поліції та копій матеріалів проведеної перевірки має право повторно $\frac{3}{4}$ від складу ради прийняти рішення про оголошення резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу), яке є остаточним та підлягає обов'язковому виконанню у триденний строк з дня прийняття. У випадку, якщо вищестоящий керівник протягом чотирнадцяти днів з дня отримання відповідного рішення не видав наказу про звільнення такого керівника або не надіслав до відповідної місцевої ради інформацію щодо залишення на посаді такого керівника разом із матеріалами проведеної перевірки, рішення місцевої ради про прийняття резолюції недовіри набуває статус остаточного і підлягає обов'язковому виконанню у триденний строк [1].

В той же час, законодавством встановлено обмеження щодо застосування резолюції недовіри керівнику органу поліції, так воно може бути прийнято не раніше, ніж через один рік після його призначення на посаду.

Існують реальні перестороги того, що реалізація цієї норми на практиці буде викликати складності. Так, з однієї сторони обмежено прийняття резолюції щодо недовіри керівнику, який пропрацював на займаній посаді менше року, в той же час його діяльність викликає обуреність в громади, супроводжується системним порушенням законодавства, прав і свобод громадян, і може тривати до чергової щорічної ротації керівних кадрів, що було звичайною практикою для попередньої системи діяльності міліції на місцях. З іншої сторони, по суті будь-який депутат місцевої ради може ініціювати питання прийняття резолюції недовіри керівнику поліції, не отримавши на це згоди громади, а переслідуючи свої корисливі інтереси, пов'язані, наприклад, з проведенням ним та його сім'єю незаконного бізнесу, якому протидіє керівник поліції, що знову ж таки було і нажалі залишається дійсною ситуацією на місцевому рівні. Все це матиме наслідок виникнення постійних правових конфліктів між органами місцевого самоврядування та місцевою міліцією, що в кінцевому результаті може привести до лобювання окремими депутатами місцевої ради, або депутатськими групами, що представляють політичні партії призначення тої чи іншої особи керівником місцевого органу поліції, або наявність затягнутих в часі проваджень по адміністративним справам щодо так званих «службових спорів» в адміністративних судах. Таким чином процедура висловлення недовіри та ініціювання відсторонення його від посади є більше не формою громадського контролю за діяльністю поліції, а формою розвитку місцевого самоврядування та можливості місцевої ради як основного органу публічного адміністрування здійснювати вплив на діяльність керівника органу поліції, але задля виключення тиску окремих представників або ради в цілому на діяльність

керівника і поліції, необхідно щоб пропозиція про усунення керівника поліції від посади надходила від абсолютної більшості громадян, що проживають на території району обслуговування за їх ініціативи та підтримки висловленої на громадських слуханнях.

Ще одним аспектом громадського контролю за діяльністю поліції та способом залучення громадськості до поліцейської діяльності як форми громадського контролю за діяльністю поліції є взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. Правове регулювання такої взаємодії визначено в статті 88 Закону, що виходячи з назви розділу VIII віднесено до форми громадського контролю, однак, на нашу думку це два різних правових явища. У зв'язку з цим, більш доцільною вбачається така назва розділу VIII Закону «Взаємодія поліції з громадськістю та органами публічної влади та громадський контроль за діяльністю поліції» [1].

Окремим аспектом взаємодії громадськості та поліції, який набув свого законодавчого втілення в статті 89 Закону є підготовка та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Взаємодія поліції та інститутів громадськості - це врегульовані переважно нормами адміністративного права суспільні відносини рівноправних суб'єктів на засадах партнерства, які складаються у процесі їх погодженої спільної діяльності щодо виявлення, запобігання та припинення правопорушень, реалізації планів, програм та проектів правоохоронної спрямованості з ефективним використанням засобів, ресурсів та можливостей кожного із суб'єктів [170, с.22]. До факторів, що впливають на формування партнерських відносин поліції та громадськості, належать: спільність цілей, інтересів та дій; усвідомлення можливості реалізації цілей, планів та програм тільки через спільну діяльність; довіра суб'єктів партнерства один до одного, яка є результатом сформованого позитивного іміджу кожного суб'єкта; взаєморозуміння [171].

Виходячи з положень законів України та міжнародно-правових актів до основних спільних заходів поліції та громадськості щодо задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань можна віднести:

- спільне планування та проведення сумісних дій щодо запобігання та виявлення правопорушень;
- обмін інформацією та досвідом щодо запобігання та припинення адміністративних правопорушень та злочинів;
- проведення спільних семінарів, навчань, зборів, консультацій і нарад правоохоронної спрямованості з питань покращання організації протидії злочинності.

До спільних проектів поліції і громадськості можна віднести:

- проведення спільних наукових досліджень; спільна розробка інструкцій, програм, проектів законів тощо; проведення сумісної експертизи нормативно-правових актів; участь поліцейських у роботі громадських приймалень та

центрах правової допомоги населенню; організація і проведення спільних телефонних «гарячих ліній», виступів та публікацій в ЗМІ. До спільних програм поліції і громадськості можна віднести: співробітництво поліції з міжнародними та зарубіжними неурядовими громадськими організаціями з питань виконання поліцейських завдань та функцій; участь в програмах правового виховання та освіти населення, молоді, учнів загальноосвітніх шкіл, а також студентів, курсантів і слухачів вищих навчальних закладів;

- заснування та забезпечення діяльності сумісних друкованих ЗМІ (газет, журналів тощо) та інтернет-видань з метою висвітлення питань поліцейської діяльності, результатів проведення спільних заходів, опублікування звітів керівництва, спільних проектів, наукових досліджень тощо.

Ще однією формою громадського контролю за діяльністю НП яка набула активного застосування в період формування нової поліції є участь представників громадськості у відборі кадрів в НП та проходження атестації кадрів, шляхом створення постійних поліцейських комісій 2/5 із складу яких приймають представники громадськості, які діють з метою забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції.

Загальносвітова практика залучення громадськості до відбору кадрів в поліцію та оцінки результатів діяльності її працівників набула законодавчого регулювання в ст. 51 Закону «Про Національну поліцію», в якій визначено обов'язковість залучення в якості членів поліцейської комісії територіальних органів поліції 2 із 5 представників громадськості, обраних місцевими радами з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Основною функцією цих комісій, а відповідно і способом громадського контролю за діяльністю НП є забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції утворюються постійні поліцейські комісії. Функції громадського контролю за відбором до НП набувають поступово своєї нормативної реалізації у відомчих нормативних актах, зокрема в Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських [96], де в п.3 зазначено, що до складу атестаційних комісій, які створюються з метою оцінки ділових, професійних, особистих якостей поліцейських, їх освітнього та кваліфікаційного рівнів, на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри мають входити у тому числі представники громадських, правозахисних організацій, громадськості та засобів масової інформації. Слід відзначити активність громадськості в діяльність таких комісій, які наразі активно працюють по відбору на службу в поліцію. Однак залучення представників громадськості до такої діяльності і вплив їх позиції на кінцеве рішення по

відбору кадрів до поліції має бути виваженим та виключати особисту завуальовану позицію представника громадськості, адже він має представляти і відстоювати не свої особисті інтереси а інтереси всієї громади, на яку поширюється юрисдикція цієї комісії.

Так, за результатами проведеного в січні-лютому 2018 року опитування представників громадськості, які входили до складу поліцейських та атестаційних комісій по відборі та атестації поліцейських 25% вказали про наявність особистого конфлікту інтересів як члена комісії і кандидата в поліцію, в тих випадках коли останній був працівником міліції і мав певний конфлікт по службі з даним членом комісії. У зв'язку з цим запропоновано нормативно закріпити підстави обмеження щодо участі громадянина в таких комісіях та підстави і процедуру його відводу як члена комісії, що зменшить кількість скарг до апеляційних комісій та адміністративних судів щодо оскарження їх рішень.

На виконання завдань дослідження, нижче доцільно розкрити інші форми залучення громадськості до поліцейської діяльності, зокрема: залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських; спільне планування та проведення сумісних дій щодо запобігання та виявлення правопорушень; залучення громадськості до розробки нормативних актів з діяльності поліції та взаємодії з громадськістю; проведення спільних семінарів, навчань, зборів, консультацій і нарад правоохоронної спрямованості з питань покращання організації протидії злочинності та ін.

Залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських

Статтею 90 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що однією із форм громадського контролю за діяльністю поліції є 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. правових явища. Однак, знову ж таки хочемо звернути увагу на те, що залучення громадськості до будь-якого напрямку діяльності поліції, в тому числі щодо застосування дисциплінарного впливу на персонал не є прямим способом (формою) громадського контролю, а формою взаємодії через яку частково реалізуються контрольні функції громадськості, у зв'язку з цим хочемо повторно наполягти на зміні назви розділу VIII Закону на «Взаємодія поліції з громадськістю та органами публічної влади та громадський контроль за діяльністю поліції».

Слід зауважити, що механізм залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських на нормативному рівні на сьогодні відсутній. Існуючі нормативно-правові акти, що визначають можливості інститутів громадськості в правоохоронній сфері, серед яких Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», Закон України «Про запобігання корупції», Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» тощо, не

передбачають, які представники громадськості, в яких випадках та формах можуть залучатися до діяльності щодо спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських, а також якими повноваженнями вони наділяються в таких випадках. Подібна ситуація прослідковується і щодо правового регулювання порядку залучення представників громадськості до перевірки інформації про належне виконання покладених на поліцейських обов'язків.

Згідно з Кодексом поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 р., що прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН, від кожного органу, який забезпечує охорону порядку відповідно до основних передумов будь-якої професії необхідно вимагати здійснення самоконтролю в повній відповідності з принципами і нормами, викладеними в цьому документі, і що дії посадових осіб щодо підтримки правопорядку повинні піддаватися ретельній перевірці з боку громадськості, яка може здійснюватися або радою, міністерством, прокуратурою, судом, омбудсменом, комітетом громадян, або будь-яким поєднанням цих органів чи будь-яким іншим органом по нагляду.

Відповідно до положень Європейського Кодексу поліцейської етики (ухвалений Комітетом міністрів Ради Європи від 19 вересня 2001) дисциплінарні заходи щодо службовців поліції повинні бути предметом розгляду незалежним органом або судом, органи публічної влади повинні забезпечити ефективні та неупереджені процедури для скарг на дії поліції, механізми притягнення до відповідальності повинні бути засновані на спілкуванні та взаєморозумінні між суспільством і поліцією та повинні заохочуватися.

Виходячи з положень міжнародних актів та Закону України «Про Національну поліцію», а саме статті 51, повноваження щодо розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських можуть бути покладені на постійні поліцейські комісії, до складу яких входять як представники поліції так і громадськості, а саме: один представник, визначений Міністром внутрішніх справ України, не з числа поліцейських; один представник, визначений керівником поліції; один представник, визначений керівником відповідного територіального органу (закладу, установи) поліції; два представники громадськості, обрані відповідною обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет [172, с.405].

Разом з цим, до складу цієї комісії також можуть бути включені безпосередньо депутати відповідної місцевої ради, члени правозахисних громадських організацій, адвокати, обрані радою адвокатів регіону, представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Керівник підрозділу поліції не може бути обраний до поліцейської комісії.

Постійні поліцейські комісії окрім забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі можуть стати дисциплінарним органом щодо поліцейських та відповідно розглядати скарги на їх дії.

Відповідно до Висновку Комісара з прав людини «Про незалежний і ефективний розгляд скарг проти дій поліції» від 12 березня 2009 року незалежна і ефективна система скарг проти дій поліції має найважливіше значення для діяльності демократичної і підзвітної поліцейської служби. Незалежний і ефективний розгляд скарг підвищує довіру громадськості до поліції і виключає безкарність відносно зловживань або жорстокого поводження. Система розгляду скарг повинна забезпечувати адекватний і співмірний розгляд широкого кола заяв відносно дій поліції, з урахуванням серйозності тверджень заявників і наслідків для того співробітника поліції, відносно якого подана скарга [173, с.137].

Система скарг проти дій поліції має бути зрозумілою, відкритою і доступною, і в позитивному плані враховувати і аналізувати питання гендерної приналежності, раси, етнічного походження, релігії, переконань, сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності, обмежених можливостей і віку. Ця система має бути ефективною і належним чином забезпечуватися ресурсами, а також сприяти у рамках поліцейської діяльності розвитку підходів, що спираються на турботу про людей.

Європейський суд з прав людини розробив п'ять принципів проведення ефективного розслідування скарг відносно поліції, пов'язаних із статтею 2 або 3 Європейських конвенції про права людини: 1) незалежність: не повинно бути інституціональних або ієрархічних зв'язків між особами, що проводять розслідування, і співробітником поліції, на якого була подана скарга; 2) адекватність: розслідування повинне мати можливість збирати свідчення для визначення того, чи була поведінка співробітника поліції, на якого подана скарга, незаконною, а також виявляти і притягувати до відповідальності винних осіб; 3) оперативність: розслідування повинне проводитися швидко і активно з дотриманням принципу верховенства права; 4) громадський нагляд: процедури і процес ухвалення рішень мають бути відкритими і прозорими для забезпечення підзвітності; 5) участь потерпілих: заявники, повинні брати участь в процесі розгляду скарг для забезпечення своїх законних інтересів.

Для того, щоб попередження жорстокого поводження і неправомірних дій з боку поліції було ефективним, усі скарги проти дій поліції, у тому числі і службові скарги, повинні розглядатися відповідним чином. Скарги і сам підхід до їх розгляду мають бути диференційованими з урахуванням серйозності заяви і потенційних наслідків для співробітника поліції, на якого надійшла скарга. Система скарг проти дій поліції повинна діяти як доповнення до кримінальних, громадських і приватних засобів правового захисту від неправомірних дій поліції, а не як альтернатива цим засобам.

Система скарг проти дій поліції повинна мати оперативні рамки для розгляду скарг проти дій поліції на усіх етапах її обробки:

1) відкритість і доступність цієї системи: сприяння інформуванню громадськості і полегшення умов подання скарги;

2) повідомлення, реєстрація і розгляд: те, яким чином скарги приймаються, реєструються і як визначається необхідна процедура для розгляду різних типів скарг;

3) процес примирення: стосується того, яким чином розглядаються скарги, відносно яких не проводиться розслідування;

4) процес розслідування: стосується того, яким чином розглядаються скарги, відносно яких проводиться розслідування;

5) ухвалення рішення: стосується результатів розгляду скарги на підставі розслідування;

б) процедура перегляду: стосується права заявника опротестувати те, як розглядалася скарга, або сам результат її розгляду.

Після розгляду скарги може бути здійснено п'ять видів дій: ніяких інших дій; відносно співробітника поліції може бути відкрите кримінальне провадження; відносно співробітника поліції може бути проведено дисциплінарне розслідування; керівництво поліції може здійснити неформальні дії відносно співробітника; з урахуванням отриманих висновків можуть бути внесені зміни в роботу поліції.

Система скарг проти дій поліції має бути зрозумілою, відкритою і доступною та позитивним чином враховувати і ґрунтуватися на розумінні питань гендерної приналежності, раси, етнічного походження, релігії, віри, сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності, інвалідності і віку. Ця система має бути ефективною і спиратися на достатні засоби, сприяти розвитку культури ввічливого ставлення до людей при здійсненні поліцейської діяльності [174].

Порядок діяльності постійних поліцейських комісій щодо розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських може бути врегульований підзаконним нормативно-правовим актом МВС або Кабінету Міністрів України, адже на разі лише ст. 90 Закону урегульовано цей порядок. І як вірно зазначають автори практичного посібника «Громадськість і органи правопорядку: контроль, моніторинг, співпраця» [175, с.18] Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України, яким на сьогодні урегульовано порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, не визначено участь представників громадськості у процедурі накладання санкцій на поліцейських за скоєні ними дисциплінарні проступки. Слід додати, що те ж саме регулювання передбачене і Інструкцією про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ, затвердженою Наказом МВС від 2013 року, в якій відсутні будь-які елементи громадського контролю за проведенням службових розслідувань [176]. Вони абсолютно вірно вказують на той аспект, що в чинному законодавству, як процедура дисциплінарних проваджень проти поліцейських, так і інформація про заходи, вжиті керівниками органів поліції за наслідками надходження скарг громадян на дії їх підлеглих, на сьогодні є практично закритими від контролю громадськості і відомості щодо дисциплінарних стягнень за вчинені проступки громадяни можуть отримувати лише за допомогою запитів про доступ до публічної інформації.

Аналіз законодавчих підстав залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських вказує на те, що громадськість може бути залучена до розгляду скарг на поліцейських лише шляхом отримання відповідної згоди від керівництва конкретного органу поліції в рамках взаємодії з місцевим населенням та для підвищення рівня довіри до діяльності поліції. Отже, ступінь залучення представників громадськості до вказаної сфери багато в чому залежить від активності територіальної громади, осередків громадських організацій та окремих активістів. Так само відповідне звернення про залучення громадськості до участі у розгляд скарг на поліцейських може бути направлено із боку місцевої ради.

Загалом, пропозиції щодо участі громадськості у процедурах розгляду скарг на дії поліцейських має виходити від самих представників громади, в тому числі на особистому прийомі у керівника територіального органу поліції, а також під час його зустрічей з депутатами відповідної ради. За будь-яких умов, представники громадськості, за наявності відповідного рішення керівника територіального органу поліції, можуть бути присутніми під час розгляду скарг на поліцейських, а також під час процедури накладення стягнення на поліцейського за вчинені правопорушення. При цьому у представників громадськості не має права безпосередньо брати участь у вказаних процедурах. Фактично присутність громадськості виконує роль стримуючого фактора для того, щоб факти, викладені у скаргах громадян, перевірялися належним чином. А у випадку підтвердження наявності обставин правопорушення, присутність громадськості буде запорукою того, щоб винні особи не уникнули відповідальності, а сам розгляд скарги був об'єктивним та всебічним.

Напрямами активізації взаємодії між поліцією і громадськістю як форми громадського контролю є: підвищення авторитету й довіри населення до поліції; покращення стану комунікативної та загальної культури поліцейського; сприяння об'єктивному інформуванню населення про діяльність поліції за допомогою засобів масової інформації; ретельна перевірка фактів і матеріалів, які публікуються чи демонструються в мас-медіа; створення позитивного іміджу шляхом підвищення рівня професійної компетентності та покращення результатів діяльності поліції; забезпечення безпосереднього діалогу між поліцією та населенням (громадськими об'єднаннями, профспілками, асоціаціями, організаціями, підприємствами) під час особистих зустрічей громадян із керівниками підрозділів поліції, найкращими працівниками, персоналом служби превентивної діяльності, які забезпечують правопорядок на конкретній території; проведення активної профілактичної, виховної, просвітницької роботи серед різних верств населення з метою запобігання злочинності, а також формування в різних категорій громадян відчуття особистої причетності до правового порядку в суспільстві, підвищення рівня самосвідомості кожного члена суспільства; залучення найактивніших громадян до співпраці; передбачення в чинному законодавстві матеріально-технічного забезпечення громадських формувань і винагород особам за допомогу поліції й виконання конкретних правоохоронних завдань.

2.4. Взаємодія громадськості з поліцією у забезпеченні публічного порядку та безпеки.

Серед всіх форм взаємодії громадськості з поліцією найбільш ефективною є взаємодія у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки.

Різні аспекти взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості у сфері охорони громадського порядку тією чи іншою мірою висвітлювались в роботах учених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, О.Б. Андрєєвої, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, А.Т. Комзюка, О.І. Остапенка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.І. Олефіра, В.М. Плішкіна, В.Т. Томіна, Х.П. Ярмачі та інших вчених.

Належне правове регулювання та функціонування інституту участі громадськості в правоохоронній діяльності – одного з найважливіших інструментів, здатних знизити рівень правопорушень, поліпшити стан публічного порядку й безпеки є запорукою результативності демократичних перетворень в Україні.

Вивчаючи діяльність поліції зарубіжних країн з охорони громадського порядку, учені констатують, що у вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі одні й ті самі поняття різняться за змістом. Так, в окремих країнах не використовують поняття громадського порядку (наприклад, у США його прийнято називати публічним порядком, у Канаді та Великобританії – королівським порядком) [177, с. 106; 178, с.124; 179, с.112; 180, с.129].

Поняття «громадський порядок» тісно пов'язане з категорією «громадська безпека», яку тлумачать як систему суспільних відносин, що формуються на підставі правових, технічних, будівельних та інших норм під час використання об'єктів чи предметів, які становлять підвищену небезпеку для людей і суспільства загалом, а також за умов настання особливих умов у зв'язку зі стихійним лихом або іншими надзвичайними обставинами соціального чи техногенного походження [181, с.32; 182, с.15; 183;184, с.13; 185, с.14].

У вітчизняній юридичній науці терміни «публічний порядок» і «публічна безпека» є порівняно новими. Їх запровадженню, зокрема, сприяло прийняття Закону України «Про Національну поліцію», у ст. 2 якого одним із завдань поліції визначено надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку [1].

Натомість Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», який є визначальним нормативно-правовим актом у сфері залучення громадськості до цієї діяльності, оперує поняттям «громадський порядок і безпека». Так, згідно зі ст. 9, до основних завдань громадських формувань належить надання допомоги органам Національної поліції щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, запобігання адміністративним проступкам і злочинам [133].

Як вірно зазначає Костюшко О.П. у Законі України «Про Національну поліцію» законодавець також використовує терміни «громадський порядок» і

«громадська безпека», зокрема в такому контексті: відмова в залученні поліції для проведення виконавчих дій допустима лише з підстав залучення особового складу цього територіального органу поліції до припинення групового порушення громадської безпеки й порядку чи масових заворушень (ст. 23); поліція, відповідно до порядку, визначеного МВС України, вилучає зброю, спеціальні засоби, боєприпаси, вибухові речовини та матеріали, інші предмети, матеріали й речовини, щодо зберігання та використання яких визначено спеціальні правила чи порядок і на які поширюється дозвільна система, а також опечатує і закриває об'єкти, де вони зберігаються чи використовуються в разі виявлення порушення правил поведінки з ними та правил їх використання, що загрожують громадській безпеці, до усунення таких порушень (ст. 39); поліція для забезпечення публічної безпеки та порядку може закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, монтувати/розміщувати по зовнішньому периметру доріг і будівель автоматичну фото- й відеотехніку, а також використовувати інформацію, отриману з автоматичної фото- та відеотехніки, що знаходиться в чужому володінні, з метою попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб (ст. 40); поліція застосовує спеціальні засоби, зокрема гумові та пластикові кийки, засоби, споряджені речовинами сльозогінної, дратівної дії, пристрої, гранати, боєприпаси й малогабаритні підривні пристрої для руйнування перешкод і примусового відчинення приміщень, спеціальні маркувальні та фарбувальні засоби, водомети, бронемашини й інші спеціальні транспортні засоби для припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень. [186, с.308]. В свою чергу в Конституції України використано лише терміни «громадський порядок» (ст. 34–36, 39, 92, 116) та «громадська безпека» (ст. 138).

В той же тлумачення поняття «громадський порядок» «публічний порядок» це більше поле діяльності правової науки, для практичного сприйняття поняття публічний порядок є більш широким і передбачає стан діяльності всього суспільства, яке функціонує на підставі та на виконання законів [187].

Очевидним є той факт, що забезпечення публічної безпеки та порядку, розв'язання проблем профілактики правопорушень передбачають залучення суспільства, оскільки такі завдання неможливо реалізувати виключно зусиллями правоохоронних органів. Слушною є думка М. Колодяжного, який вважає, що громадськість має потужний антикриміногенний потенціал, використання якого є актуальним для сучасної України. Тому на тлі обмежених фінансових, кадрових, матеріально-технічних та інших можливостей правоохоронних органів у запобіганні злочинності ініціювання активізації процесу залучення громадськості до профілактики правопорушень постає як своєчасний та обґрунтований крок [188, с. 265].

Важливого значення нині набуває оптимізація наявної моделі взаємодії поліції та громадськості, що дасть змогу забезпечити належний рівень правопорядку як на державному, так і на регіональному рівнях, а також

сприятиме усуненню причин та умов учинення правопорушень. Найбільш організованою моделлю ефективної взаємодії громадськості та поліції у сфері охорони публічного порядку та забезпечення безпеки є модель взаємодії організованої громадськості з поліцією. Законодавство України надає громадянам як представникам громадськості право створювати громадські об'єднання з метою охорони громадського порядку, зокрема захисту життя та здоров'я інших громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань. Зазначені громадські об'єднання, що мають назву «громадські формування з охорони громадського порядку», сприяють органам місцевого самоврядування й органам виконавчої влади в запобіганні правопорушенням та їх припиненні. Такі формування створюють на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції, асоціації громадських формувань тощо [189, с. 553].

Усі форми участі громадян у забезпеченні публічної безпеки та порядку, а також протидії правопорушенням можна поділити на два різновиди: залучення громадян до діяльності органів державного управління, що покликані забезпечувати підтримання публічного порядку й безпеки, та самостійна участь громадян в охороні громадського порядку [52, с. 28]. Проте найпоширенішими формами участі громадян в охороні громадського порядку історично були добровільні народні дружини (нині – громадські формування з охорони громадського порядку), історія їх створення на теренах України сягає в 1958 рік в якому вперше в Донецькій області почали діяти добровільні народні дружини, які були створені на базі громадського активу працівників шахтних підприємств, згодом цю ініціативу підтримали і в інших регіонах України. Окремі вчені дають такий аналіз створення на території України, зокрема: за радянських часів у м. Київ існували 12 районних штабів і понад 150 тис. дружинників, які забезпечували громадський порядок на території столиці. Уже 1990 року в Україні функціонували 37 тис. штабів, що налічували півтора мільйона дружинників, 132 асоціації добровільних народних дружин і 178 робітничих загонів сприяння міліції. За їх участі тоді було розкрито 80 тис. злочинів і затримано 260 тис. правопорушників [190].

Потри зміни в законодавчій основі діяльності Національної поліції, внесення суттєвих змін до інших нормативних актах виданих на забезпечення діяльності цього правоохоронного органу, у тому числі стосовно налагодження взаємодії з громадськістю (партнерства поліції та громадськості), нажаль єдиним законодавчим актом, який нині регулює порядок і підстави реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку, є Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року. Відповідно до ст. 12 цього Закону, членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути громадяни України, які досягли віку 18-ти років, виявили бажання брати участь у зміцненні правопорядку й охороні державного кордону та здатні за своїми діловими, моральними якостями і станом здоров'я виконувати на

добровільних засадах взяті на себе зобов'язання. Зазначене членство є виключно добровільним [133]. Тобто громадяни свідомо, за власним переконанням, виявляють бажання долучитися до забезпечення публічної безпеки й порядку за місцем роботи, навчання або мешкання. Членство в такому громадському формуванні наділяє громадян низкою відповідних прав. Зокрема, ідеться про права вимагати від громадян дотримання правопорядку, припинення адміністративних правопорушень і злочинів; у разі підозри в учиненні адміністративних правопорушень та злочинів – перевіряти в громадян документи, що посвідчують їх особу; спільно з поліцейськими затримувати і доставляти осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам члена громадського формування з охорони громадського порядку; складати протоколи про адміністративні правопорушення; застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту й самооборони [133].

Важливе значення для організації та діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку в Україні має вивчення й використання позитивного досвіду окремих країн світу. У західних країнах вважають, що громадськість, як і поліція, відіграє ключову роль у забезпеченні ефективної правоохоронної діяльності. Ідею співпраці на практиці реалізують у формі конкретних відносин між поліцією та громадянами, за яких вони спільно розв'язують проблеми, наявні на території їх мешкання (здебільшого йдеться про проблеми злочинності).

Уперше модель поліцейської діяльності, що ґрунтується на підтримці громадськості, запровадив у Великобританії 1829 року Р. Піл, створивши так звану нову поліцію. Згодом набули популярності твердження, що поліцейська автономія – це утопія і що навіть найбільш реактивна стратегія (тобто та, яка передбачає лише реагування на інформацію про вже вчинений злочин) поліцейської діяльності не може існувати у вакуумі [191, с. 7].

Громадські формування правоохоронного спрямування є досить затребуваними в зарубіжних країнах. Так, наприклад, у Великобританії членів цих організацій називають спеціальними констеблями. Такою особою може стати будь-який громадянин віком 18–50 років, який має освіту, за своїми моральними й діловими якостями, а також за станом здоров'я може виконувати покладені на нього обов'язки. Для того щоб вступити на службу спеціального констебля, крім медичної комісії, необхідно пройти співбесіду з офіцером поліції, який відповідатиме за діяльність цієї особи. Кандидати опановують спеціальний підготовчий курс з основ патрулювання, самозахисту, застосування спеціальних засобів, медичної допомоги, користування засобами зв'язку, після чого їх направляють для несення служби. Спеціальні констеблі отримують спеціальну форму, а також мають право на всі види соціального забезпечення, передбачені для поліцейських.

У Німеччині та Польщі важливою складовою ефективною моделі безпеки є засновані на волонтерських засадах громадські квазіполіцейські формування – добровільні поліцейські служби (Баден-Вюртемберг, Гессен), варті безпеки

(Баварія, Саксонія), а також засновані територіальними громадами Польщі групи самооборони, об'єднані родовою назвою «громадянська сторожа». Утворення цих формувань зумовлено прагненням підтримати поліцію у сфері комунальної кримінальної превенції (превентивної протидії злочинності). Діяльність добровільних поліцейських служб (варт безпеки) як складової поліцейської виконавчої служби в Німеччині врегульовано поліцейським законодавством земель. Підставою для створення формувань є угода між територіальною громадою та урядом землі. Члени формувань зазвичай можуть обмежувати окремі основні права людини (свободи, вільного пересування, фізичної недоторканності), однак у Гессені та Баварії вони позбавлені права застосовувати заходи безпосереднього примусу.

Натомість польські громадянські сторожі діють у формі товариств (асоціацій) або створені на підставі ухвали ради гміни (міста). Організаційно-правові засади діяльності цих осередків визначають ради гмін (міст) [192, с. 20].

Як нами було зазначено вище, яскравим прикладом діяльності громадських формувань правоохоронного спрямування є функціонування асоціацій з попередження злочинності в Японії. Основними їхніми завданнями є організація власних вуличних патрулів, члени яких носять спеціальні нарукавні пов'язки. Чимало патрулів спеціалізуються на профілактиці дитячої злочинності. Члени цих асоціацій допомагають поліції в надзвичайних ситуаціях, під час проведення масових заходів, у разі пожеж, масових заворушень тощо. Фінансування їх діяльності, зокрема надання матеріально-технічної підтримки в діяльності (форменого одягу, засобів зв'язку, відеотехніки, допустимої для носіння зброї та спецзасобів індивідуальної оборони) здійснюють органи місцевого самоврядування, які зацікавлені в належному стані правопорядку в регіоні. В інших країнах сталої демократії Європи (Австрії, Бельгії, Ірландії, Італії та Швейцарії) функціонують спеціальні комісії з координації поліцейських та адміністративних заходів, спрямованих на попередження злочинів; у Данії, Нідерландах, Швеції, Франції діють громадські ради з попередження злочинів, які зазвичай очолюють авторитетні політики. Такі ради надають матеріальну та педагогічну допомогу неповноцінним сім'ям, сім'ям наркоманів, допомагають організувати дозвілля неповнолітнім, консультують адміністрацію шкіл і вчителів щодо форм та методів попередження злочинів на шкільному рівні [193, с. 52]. І як вірно відзначає Музичук О.М., лише системне вивчення практик залучення громадськості до охорони публічного порядку за підтримки поліції та органів місцевої влади, а також виокремлення найкращих, відпрацьованих та адаптованих методик такої діяльності і впровадження їх в Україні [194, с. 104].

Донедавна в Україні на нормативному рівні було передбачено залучення громадськості до охорони громадського порядку на індивідуальному рівні [195, с.69]. Ідеться про діяльність на добровільних і громадських засадах позаштатних співробітників правоохоронних органів. Відповідні накази МВС України визначали організацію роботи позаштатних дільничних інспекторів міліції та позаштатних співробітників Державтоінспекції. Так, в наказі МВС

України «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 11 листопада 2010 року було передбачено таку форму залучення громадськості, як громадський помічник.

Статус позаштатних співробітників і громадських помічників дещо різняться. Так, громадськими помічниками дільничних офіцерів можуть бути лише члени громадських формувань з охорони громадського порядку. До позаштатних дільничних інспекторів поліції вимог щодо обов'язкового членства в громадській організації з охорони громадського порядку не висунуто. Вони фактично були повноцінними дільничними інспекторами структурного підрозділу поліції превентивної діяльності [196, с. 416].

Громадськими помічниками дільничних офіцерів поліції можуть бути лише члени громадських формувань з охорони громадського порядку, яких позитивно характеризують за місцем роботи, навчання та мешкання, здатні за своїми діловими й моральними якостями виконувати поставлені перед ними завдання, виявили бажання співпрацювати з правоохоронними органами та рекомендовані загальними зборами громадських формувань з охорони громадського порядку.

Громадські помічники зобов'язані: захищати честь і гідність громадян, їх законні інтереси, права та свободи від протиправних посягань; надавати допомогу дільничним офіцерам поліції щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, профілактики правопорушень; негайно інформувати дільничних офіцерів поліції, а в разі їх відсутності – чергових міськрайорганів про відомі їм факти підготовки чи вчинення злочинів, місця зосередження осіб, схильних до вчинення правопорушень та злочинів, і груп нелегальних мігрантів; сприяти дільничним офіцерам поліції у виявленні та розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх учинили, захисті майна сільськогосподарських товариств, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань; охороняти місце пригоди з метою збереження слідів злочину й інших речових доказів до прибуття працівників поліції; уживати заходів для надання невідкладної допомоги особам, які потерпіли від нещасних випадків чи правопорушень; громадського порядку під час стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій [197].

В той же час слід зазначити, що новим Наказом МВС від 28.07.2017 № 650 яким затверджено Інструкцію з організації діяльності дільничних офіцерів поліції [198] на жаль не передбачено регламентацію діяльності позаштатних помічників дільничного офіцера поліції, однак можна зробити припущення, що це виключає можливість діяльності яких, та не обмежує їх діяльність якимись нормами, ключовим має бути те, що такі помічники мають діяти у межах встановлених законом і їх діяльність носить допоміжний характер і здійснюється в межах компетенції дільничного офіцера поліції.

В даній Інструкції чітко виписані повноваження дільничного офіцера поліції щодо співпраці з представниками громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, надання їм допомоги в

організації їх діяльності, участі у проведенні спільних нарад, під час яких розробляються та погоджуються заходи із забезпечення публічної безпеки і порядку на територіях обслуговування та взаємодії з патрульною поліцією та групами реагування патрульної поліції. Також до його компетенції віднесено проведення разом з виконавчими органами місцевого самоврядування звірки кількості громадських формувань з охорони громадського порядку та їх членів, зареєстрованих відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», подання пропозицій щодо їх діяльності, виконання ними статутних прав та обов'язків. Тобто ту наявною є консультативна функція дільничного офіцера поліції відносно громадських формувань, а також до певної міри контрольна функція щодо їх діяльності.

Як вірно зазначає Костюшко О.П. ураховуючи процеси, які тривають в Україні протягом останніх трьох років, надзвичайно важливого значення набуває ще одна, хоч й опосередкована, форма участі громадян у підтриманні публічної безпеки і порядку – діяльність волонтерських організацій та окремих волонтерів [186, с.305]. Ми абсолютно згодні з його позицією, адже, відповідно до Закону України «Про волонтерську діяльність», одним із напрямів, за яким здійснюють волонтерську діяльність, є надання волонтерської допомоги Збройним силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, правових режимів надзвичайного чи воєнного станів, проведення антитерористичної операції [199].

Волонтерські організації, активно співпрацюючи з працівниками поліції, виконують широкий спектр завдань, спрямованих на патрулювання житлових масивів і селищ; участь у розшуку зниклих безвісти; участь у розшуку та затриманні підозрюваних у вчиненні злочинів; спільне проведення профілактичних, просвітницьких, виховних заходів серед різних категорій населення; роботу з підлітками «групи ризику», безпритульними тощо. На сучасному етапі реформування правоохоронних органів України, одним з пріоритетів якого є перетворення МВС України на багатопрофільний цивільний орган європейського зразка, нагальною є потреба закріпити на рівні відповідних нормативно-правових актів основні напрями й механізми взаємодії поліції з волонтерськими організаціями й окремими волонтерами [200, с. 405].

Згідно з даними дослідження «Волонтерський рух в Україні», підготовленого GfK Ukraine на замовлення ООН в Україні, громадяни нашої держави визнають важливість волонтерського руху в розвитку суспільних процесів, а саме: 62 % – підтверджують роль волонтерів у змінах останніх років; 85 % – вважають, що волонтерський рух допомагає зміцненню миру; 81 % – називають волонтерський рух обов'язковою складовою громадянського суспільства [201, с. 15].

Отже як вірно зазначає Костюшко В.П., на сучасному етапі реформування правоохоронної системи України правозахисна функція держави полягає не лише у створенні системи правоохоронних та інших державних органів з охорони публічного порядку і безпеки, а й у формуванні відповідної

законодавчої бази та забезпеченні організаційно технічних умов для самостійної реалізації громадянами своїх прав шляхом створення особливих інститутів громадянського суспільства – громадських об'єднань з підтримання публічного порядку і безпеки, які покликані відігравати активну роль у захисті інтересів держави та розвитку громадянського суспільства [186, с.307].

Таким чином, пріоритетним напрямом поліцейської діяльності як і більшості розвинених країн світу так і України є попередження правопорушень за допомогою громадян і громадських формувань правоохоронного спрямування. Виконання громадськістю правоохоронних функцій є формою реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні справами суспільства та держави. Конституція України гарантує право громадян захищати власне життя, здоров'я, права та свободи, а також життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань будь-якими не забороненими законом засобами, зокрема шляхом утворення із цією метою відповідних об'єднань. Однак ключовим вектором діяльності таких громадських формувань має бути надання правоохоронним органам в цілому і поліції зокрема допомоги щодо забезпечення публічного порядку та безпеки громадян, а не переслідування політичних цілей, створення за прикриттям громадської організації правоохоронного спрямування політичної сили а іноді громадської організації з деструктивними напрямками діяльності (розпалювання політичної ворожнечі, дестабілізації правопорядку, вчинення провокаційної діяльності та ін.). Для виключення такого фактору, який на жаль має місце в процесі встановлення ключових демократичних цінностей в нашій державі, повинен діяти принцип стримань та противаг у взаємодії поліції та громадських формувань з охорони громадського порядку, зокрема певних функцій взаємного контролю за законністю їх діяльності.

Нижче переслідуючи мету дослідження та на виконання його завдань розглянемо окремі аспекти взаємодії поліції та громадськості у сфері охорони публічного порядку через функцію громадського контролю за діяльністю поліції.

Розглядаючи взаємодію поліції із населенням, О.Б. Андрєєва визначає взаємодію як стан зв'язків між ними, як будь-які взаємовідносини між ними, взаємовплив, усякий контакт [202, с. 20].

І з цього визначення випливає, що взаємодія – це всі зв'язки, які існують між поліцією і населенням. Взаємодія поліції і громадськості відбувається у певних формах, під якими необхідно розуміти зовнішнє вираження сумісної правоохоронної діяльності працівників поліції і населення у сфері охорони публічного порядку і боротьби з правопорушеннями. Найчастіше до них відносять спільне патрулювання, рейди, обходи, огляди; спільне планування заходів щодо охорони громадського порядку; інструктування працівниками поліції членів громадських формувань; обмін інформацією про оперативну обстановку (вчинення злочинів, викрадення речей, масові заворушення тощо); проведення спільних нарад, семінарів і зборів з правоохоронної тематики;

спеціальна та правова підготовка громадян, які бажають виконувати правоохоронні функції та інші [203, с.149; 204, с.194].

Не викликає сумнівів також і те, що вивчити всі сторони взаємодії можна лише на основі класифікації відомих правоохоронній практиці варіантів зв'язків і контактів поліції та громадян. Саме така класифікація дозволяє забезпечити правильну орієнтацію в їх масиві: забезпечити процес вивчення; допомогти швидше знайти закономірності, що впливають на їх розвиток та зміну, і, як результат, визначити шляхи й конкретні заходи щодо підвищення ефективності спільної правоохоронної роботи органів внутрішніх справ і громадськості.

Основою взаємодії громадськості з поліцією у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки дії є спільна розробка заходів щодо виявлення різноманітних обставин, які мають значення для охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, їх вивчення й оцінки та визначення на цій основі заходів для поліпшення профілактичної роботи; упорядкування правоохоронних планів тощо.

Організація спільних заходів, як правило, фіксується або закріплюється в різноманітних організаційних документах: планах, рішеннях, протоколах. Поряд із ними можуть мати місце і усні домовленості та угоди щодо виконання правоохоронних функцій. У процесі спільної організації та виконання заходів щодо боротьби з правопорушеннями й охорони громадського порядку, по-перше, вивчається та оцінюється оперативна обстановка; по-друге, планується робота з охорони громадського порядку, де передбачаються певні форми громадської самодіяльності, можливості яких можуть бути використані при виконанні правоохоронних завдань; по-третє, розподіляються наявні в їх розпорядженні сили і засоби; по-четверте, здійснюється обмін позитивним досвідом; по-п'яте, виконуються певні правоохоронні заходи (сумісне патрулювання, правоохоронні рейди, сумісна охорона власності тощо). Правильне планування дозволяє забезпечити цілеспрямованість у правоохоронній діяльності, зосередити основну увагу на найбільш важливих питаннях охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями. Йому повинна передувати глибока аналітична робота, всебічне вивчення оперативної обстановки. Планування має відповідати таким вимогам: охоплювати найбільш важливі питання охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями з урахуванням можливостей та інтересів поліції і громадськості; мати конкретний характер, тобто передбачені в планах заходи повинні бути реально здійсненними, передбачати конкретних виконавців, терміни виконання тощо.

Узгодження самостійних дій щодо боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку може передбачатися планами роботи або іншими організаційними документами, а може здійснюватися усно, безпосередньо перед їх проведенням. Дана форма взаємодії має важливе практичне значення. Про це свідчить той факт, що необхідність погоджувати дії суб'єктів правоохоронної діяльності ініціювала появу такого громадського формування, як громадські пункти охорони порядку та їх ради. Узгодження

самостійних дій щодо боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку дозволяє уникати дублювання правоохоронних функцій, забезпечити максимум присутності як працівників поліції, так і членів громадських формувань на підконтрольній їм території.

Здійснення громадськістю правоохоронних заходів за ініціативою поліції викликане об'єктивною необхідністю, тому що у системі взаємовідносин органи внутрішніх справ (поліція) – громадськість, працівники органів та підрозділів системи МВС України відіграють домінуючу роль, оскільки виконують правоохоронні завдання на професійній основі. Тому працівники поліції мають можливість глибше, ніж представники громадськості, аналізувати сукупність чинників, що негативно впливають на стан оперативної обстановки, а також виробляти оптимальні заходи для забезпечення громадського порядку. У зв'язку з цим працівники поліції, зокрема дільничні інспектори, мають право вносити пропозиції до штабів громадських формувань правоохоронної спрямованості про норми щоденного виходу їх членів, кількість та місця маршрутів патрулювання і дислокації постів, розподіл членів громадських формувань за маршрутами і постами; готувати пропозиції і доповідати керівництву територіальних органів внутрішніх справ про необхідність створення спеціалізованих громадських об'єднань, у тому числі для забезпечення охорони громадського порядку в студентських гуртожитках, у місцях перебування і розміщення іноземних громадян; узагальнювати і доповідати керівництву міськрайвідділу про результати роботи добровільних громадських формувань.

До основних правоохоронних заходів, які проводяться громадськістю з ініціативи органів внутрішніх справ (поліції), належать: здійснення патрулювання і виставлення постів на певній території та у певний час; проведення правоохоронних рейдів за напрямками роботи органів внутрішніх справ; взяття під охорону під'їздів житлових будинків; покращення або заміна механічних та електронних засобів охорони; здійснення профілактичних заходів тощо.

Допомога громадським формуванням у здійсненні заходів щодо боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку – одна з основних умов їх діяльності. Представники громадськості користуються допомогою працівників поліції при складанні планів своєї роботи, розробці конкретних правоохоронних заходів, затриманні правопорушників, поглибленні своїх правових і спеціальних знань тощо. Крім цього, у статті 19 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» зазначено, що органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації мають право вирішувати питання щодо забезпечення діяльності громадських формувань, надавати їм службові приміщення, необхідний інвентар та засоби зв'язку. Громадські формування з охорони громадського порядку можуть користуватися на договірних засадах майном підприємств, установ, організацій та інших власників, у тому числі транспортними засобами, інвентарем та засобами зв'язку. Органи внутрішніх справ у разі потреби можуть надавати на договірних засадах громадським формуванням на період їх

чергування або проведення цільових заходів мобільні радіотехнічні та спеціальні засоби, інші предмети екіпіровки нарядів [133].

Організація правової і спеціальної підготовки громадян, які виявили бажання виконувати обов'язки щодо охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, необхідна для одержання ними початкових знань і навичок у цій сфері. Основна функція щодо правового та спеціального навчання (навчання формам і методам охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями), покладається на підрозділи та групи, які працюють з населенням і громадськими формуваннями. Заняття мають в обов'язковому порядку проводитися як із членами громадських формувань правоохоронної спрямованості, так і з особами, які виявили бажання виконувати правоохоронні функції, але не є членами цих громадських формувань (позаштатні співробітники, громадські помічники тощо). Відповідна норма передбачена у ст. 12 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», де зазначено, що члени громадських формувань з охорони громадського порядку можуть брати участь у забезпеченні правопорядку за місцем реєстрації цих об'єднань лише після проходження відповідної правової та спеціальної підготовки в органах внутрішніх справ. Далі у Законі передбачено, що підготовка членів громадських формувань здійснюється у порядку, встановленому Міністерством внутрішніх справ України [133.]. На сьогоднішній день необхідним слід визнати прийняття загальної програми правової та спеціальної підготовки громадян, які виявили бажання брати участь в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями, де буде визначено: завдання правової та спеціальної підготовки; принципи навчання, на яких буде базуватися правова та спеціальна підготовка; терміни навчання; місця можливого проведення занять; форми та методи проведення занять; перелік обов'язкових знань, умінь та навичок, якими повинні оволодіти майбутні члени громадських формувань; визначено перелік служб та підрозділів, посадових осіб, які в обов'язковому порядку повинні проводити визначені тематичними планами заняття; порядок прийняття заліків тощо [205, с.125].

Правове та спеціальне навчання громадян, які виявили бажання співпрацювати з органами внутрішніх справ, можна звести до таких напрямків: по-перше, це організація вивчення основ теорії права, кодексу України про адміністративні правопорушення, кримінального кодексу України; по-друге, постійне вивчення чинного законодавства, особливо у сфері охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями; по-третє, постійне навчання громадян формам і методам боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку; по-четверте, узагальнення і поширення передового досвіду роботи громадськості щодо охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, а також широка пропаганда їх діяльності.

Необхідно також зазначити і те, що перелічені вище форми взаємодії органів внутрішніх справ (поліції) і громадськості у сфері охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями не можуть бути

застосовані в повному обсязі до окремих громадських формувань правоохоронної спрямованості або до певних осіб, які беруть індивідуальну участь у правоохоронній діяльності. Загалом це такі організаційно-правові форми участі громадськості в правоохоронній діяльності, як: громадські пункти охорони громадського порядку; студентські оперативні загони; органи громадської самодіяльності за місцем проживання (будинкові, вуличні, квартальні комітети), загальні збори громадян; приватні охоронні служби і підрозділи; громадські правозахисні організації; загони самозахисту; охоронці-вахтери, які охороняють помешкання громадян; громадські організації сусідської взаємодопомоги; координаційні шкільні ради; позаштатні співробітники поліції; громадські помічники працівників поліції (добровільні помічники) та довірені особи тощо.

Спільна діяльність органів внутрішніх справ і громадськості у боротьбі з правопорушеннями та охороні громадського порядку є одним із напрямів удосконалення правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ. Це особливо важливо зараз, коли поглиблюються процеси диференціації та інтеграції правоохоронних структур і населення, які знаходять відображення у найрізноманітніших сферах життя суспільства. Підвищення ефективності функціонування соціальних систем суб'єктивно пов'язано з необхідністю вдосконалення управління ними, покращення координації структурних елементів, організації взаємодії між ними. Завдання щодо охорони громадського порядку і боротьби із правопорушеннями не можуть бути вирішені без оптимального використання усіх наявних сил та засобів взаємодіючих суб'єктів [206, с.124; 207, с.138; 208, с.15].

Спільна діяльність органів внутрішніх справ і громадськості у сфері охорони громадського порядку потребує покращення організаторської роботи керівників структурних підрозділів органів внутрішніх справ і керівників (командирів) громадських формувань правоохоронної спрямованості. Логічним наслідком розвитку нормативно-правової бази взаємодії поліції і громадськості було б закріплення в ст. 23 «Основні повноваження поліції» Закону України «Про Національну поліцію» обов'язку поліції щодо «організації взаємодії з засобами масової інформації, трудовими колективами, населенням, громадськими організаціями, інформування громадськості про стан правопорядку і роботи поліції щодо його зміцнення» [1].

Удосконалення законодавства є однією з умов зміцнення законності, підвищення активності діяльності громадськості щодо охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями. Ефективність взаємодії поліції із громадськістю не може бути досягнута лише на основі емпіричних пошуків його найбільш результативних варіантів, хоча роль практики не можна недооцінювати.

Серед проблем, що потребують негайного вирішення, є питання, пов'язані з подальшим удосконаленням правового регулювання основ взаємодії органів внутрішніх справ (поліції) з громадськістю. Зокрема, необхідно визначити межі юридичного закріплення їх взаємодії. На думку Ковалів М.В.,

норми права повинні регламентувати лише мету та завдання взаємодії поліції із громадськістю, у механізми такої взаємодії мають бути поза межами правового регулювання і не можуть стримуватись нормами права, однак така взаємодія має здійснюватися лише в межах закону [209, с.185; 210, с.124]. Правова регламентація основ взаємодії органів внутрішніх справ із громадянами та окремими видами громадських формувань потребує подальшого розвитку. У майбутньому необхідно прийняти цілий ряд відомчих нормативних актів МВС України, у яких була б визначена специфіка такої взаємодії за напрямками діяльності органів внутрішніх справ, зокрема поліції.

Переслідуючи мету дослідження та на виконання його завдань в межах даного розділу роботи було визначено процесуальний порядок реалізації окремих, найбільш дієвих форм громадського контролю за діяльністю поліції в Україні та виокремлено ключові положення щодо їх удосконалення, зокрема:

1. З'ясовано, що поліцією здійснюються такі заходи спрямовані на доступ до публічної інформації розпорядниками якої вони є у такі способи: 1) систематичного та оперативного оприлюднення публічної інформації в офіційних друкованих виданнях; 2) розміщення публічної інформації на офіційному веб-сайті Національної поліції, веб-сайтах територіальних органів і підрозділів у мережі Інтернет; 3) розміщення публічної інформації на інформаційних стендах у приміщеннях приймалень громадян; 4) надання інформації за запитами на інформацію; 5) надання доступу до системи обліку публічної інформації, розпорядником якої є Національної поліції.

2. Отримання на запит таємної інформації до якої віднесено інформацію, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю, не можна віднести до способу громадського контролю за діяльністю поліції, окрім інформації, яка стосується витрат бюджетних коштів направлених на фінансування діяльності підрозділів Національної поліції, які в своїй діяльності є розпорядниками таємної інформації, адже така практика є типовою для громадського контролю за витратою бюджетних коштів на розробку та проведення спецоперації по боротьбі з організованою злочинністю спецслужб, наприклад Федерального бюро розслідувань та поліції Сполучених Штатів Америки

3. На підставі аналізу діяльності Громадської ради при МВС України та запропоновано шляхи удосконалення її діяльності та виокремлено основні проблеми створення і діяльності громадських рад поліції, до яких віднесено: низький фаховий рівень членів громадських рад; неналежне фінансове, матеріально-технічне та організаційне забезпечення громадських рад, що не дозволяє їм нормально виконувати свої функції; необов'язковість рішень громадських рад для поліції, що приводить зазвичай до ігнорування цих рішень; нестача в поліції фахівців для виконання функцій спілкування з громадськістю; низька прозорість діяльності самих громадських рад.

4. Обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення діяльності громадських рад, зокрема: правового забезпечення діяльності громадських рад при кожному територіальному підрозділі поліції; забезпечення відкритого відбору до складу

громадських рад шляхом реєстрації на відповідних веб-ресурсах та проведення голосування за кожного члена; підвищення рівня інформованості громадськості про діяльність громадських рад; обов'язковості рішень громадських рад, а у разі відхилення їх позицій оприлюднення даної інформації; забезпечення належного фінансування громадських рад з місцевих бюджетів та покладення на громадські ради завдань щодо координації роботи поліції з органами місцевого самоврядування.

5. З'ясовано, що одним із способів громадського контролю за діяльністю НП є створення постійних поліцейських комісій 2/5 із складу яких приймають представники громадськості, які діють з метою забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції.

6. За результатами проведеного в січні-лютому 2019 року опитування представників громадськості, які входили до складу поліцейських та атестаційних комісій по відбору та атестації поліцейських 25% вказали про наявність особистого конфлікту інтересів як члена комісії і кандидата в поліцію, в тих випадках коли останній був працівником міліції і мав певний конфлікт по службі з даним членом комісії. У зв'язку з цим запропоновано нормативно закріпити підстави обмеження щодо участі громадянина в таких комісіях та підстави і процедуру його відводу як члена комісії, що зменшить кількість скарг до апеляційних комісій та адміністративних судів щодо оскарження їх рішень.

7. Розкрито інші форми залучення громадськості до поліцейської діяльності, зокрема: спільне планування та проведення сумісних дій щодо запобігання та виявлення правопорушень; залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських; залучення громадськості до розробки нормативних актів з діяльності поліції та взаємодії з громадськістю; проведення спільних семінарів, навчань, зборів, консультацій і нарад правоохоронної спрямованості з питань покращання організації протидії злочинності та ін.

8. Розкрито зміст реалізації основних форм взаємодії громадськості та поліції у забезпеченні правопорядку, а саме: 1) обмін інформацією про стан публічного порядку й суспільної безпеки (дана інформація необхідна для визначення актуальних завдань щодо профілактики й припинення правопорушень, планування роботи, підвищення її ефективності та оцінки кінцевих результатів); 2) спільне планування та проведення заходів щодо забезпечення охорони публічного порядку й суспільної безпеки та профілактики й припинення правопорушень; 3) надання поліцією сприяння й підтримки громадськими формуваннями у виконанні покладених на них завдань щодо правопорядку; 4) формування спільних превентивних заходів щодо виявлення і фіксації адміністративних та кримінальних правопорушень; 5) створення координаційних центрів з спільної охорони публічного порядку під час масових заходів; 6) навчання співробітниками поліції членів громадських формувань

методам і формам профілактики правопорушень; проведення з ними роботи із правового навчання; надання методичної та іншої допомоги у плануванні й обліку їх діяльності; 7) направлення поліцією матеріалів про правопорушення у громадські формування для розгляду і здійснення відповідних заходів громадського впливу до правопорушників (зокрема до підрозділів муніципальної поліції); 6) направлення громадськими формуваннями матеріалів про правопорушення в підрозділ поліції, якщо при розгляді справи про правопорушення громадське формування буде переконане у необхідності притягнення правопорушника до кримінальної або адміністративної відповідальності; та ін.

ВИСНОВКИ

У монографії наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягає у розкритті сутності громадського контролю за діяльністю Національної поліції, визначенні особливостей його здійснення та виокремленні напрямів удосконалення чинного законодавства в сфері його реалізації. За результатами дисертації сформульовано такі основні висновки:

1. З'ясовано, що громадський контроль за діяльністю поліції це визначена законом діяльність представників громадськості (як індивідуальних так і колективних суб'єктів) спрямована на перевірку (спостереження, нагляд) за законністю виконання завдань підрозділами Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Мета громадського контролю за діяльністю поліції полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки.

2. Доведено, що завданнями громадського контролю за діяльністю поліції є: 1) отримання точної і повної інформації щодо діяльності поліції; 2) сприяння підвищенню ефективності роботи поліції; 3) поширення серед громадськості соціально значущої функції поліції; 4) підтримання іміджу поліцейської діяльності та престижу роботи поліцейського; 5) забезпечення прозорого відбору кадрів для поліції, їх переміщення та іншого просування по службі; 6) підвищення рівня законності забезпечення прав і свобод громадян в діяльності поліції; 7) покращення умов та порядку надання адміністративних послуг органами поліції.

3. Встановлено, що зміст громадського контролю за діяльністю поліції проявляється у його процедурних формах та інституційних елементах. До процедурних форм громадського контролю за діяльністю поліції слід віднести: 1) представництво громадськості в колегіальних органах при центральних та територіальних підрозділах НП; 2) участь громадськості в обговоренні та підготовці нормативно-правових актів, які регулюють діяльність НП; 3) безпосереднє звернення громадян та ЗМІ до органів НП з метою отримання інформації про їх діяльність та її оприлюднення; 4) участь представників громадськості у відборі кадрів в НП та проходження атестації кадрів; 5) участь представників громадськості при проведенні службової перевірки щодо скарг на дії чи бездіяльність поліцейських; 6) організації опитування громадської думки про діяльність НП; 7) зобов'язання звітування керівництва підрозділів НП про результати своєї діяльності перед громадськістю; 8) участь правозахисних громадських організацій у розробці програм діяльності НП, та ін. Інституційними елементами громадського контролю за діяльністю поліції є: суб'єкт, об'єкт, предмет та процедура його здійснення.

4. Обґрунтовано, що суб'єктами громадського контролю за діяльністю поліції виступають громадяни та громадські об'єднання - неорганізована та організована громадськість; у якості об'єкту громадського контролю виступають підрозділи Національної поліції її науково-дослідні установи та установи забезпечення, а також конкретні посадовці поліції, або претенденти на службу в поліцію; предметом громадського контролю є діяльність вказаних об'єктів з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб та інтересів; процедура громадського контролю містить комплекс форм і методів його здійснення відповідно до завдань та характеру згаданих вище компонентів.

5. Визначено перспективні шляхи впровадження в Україні зарубіжного досвіду реалізації окремих форм громадського контролю за діяльністю поліції, до яких слід віднести: 1) визначення та нормативне закріплення підстав, форм і способів залучення громадян до охорони громадського порядку в новому Законі України «Про участь громадськості в охороні громадського порядку», який повинен бути розроблений і прийнятий на заміну Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»; 2) визначення в Законі «Про Національну поліцію» однією з форм громадського контролю за діяльністю поліції - участі на добровільних засадах громадян в охороні громадського порядку, виявлення, фіксації та розслідуванні обставин скоєння правопорушень та злочинів та вжиття заходів щодо усунення причин та умов їх здійснення. А також визначення та нормативного закріплення в ньому організаційних форм участі громадян в охороні громадського порядку і порядку взаємодії громадськості з поліцією; 3) розробку та прийняття державної і муніципальних програм участі громадськості в охороні громадського порядку і безпеки, які повинні визначати дієві а не формальні підстави, форми і порядок такої діяльності, в тому числі закріплювати механізм взаємодії поліції і громадськості в цій сфері; 4) забезпечення державної і муніципальної підтримки створення Асоціації підтримки поліцейської діяльності, як громадської організації, яка створюється на добровільних засадах громадянами для участі в діяльності поліції, в тому числі для поліпшення надання поліцейських послуг населенню. Саме через мережу пунктів діяльності такої асоціації громадяни можуть: отримувати консультаційні послуги в сфері дозвільної та ліцензійної діяльності поліції; доводити інформацію про потреби громадян в поліцейських послуги, наприклад, посилення патрулювання місць з тимчасово підвищеним рівнем суспільної шкідливості або небезпеки; інформувати керівництво поліції про факти порушення і зловживання посадовим становищем поліцейськими і здійсненні ними корупційних діянь; ініціювати проведення особистих зустрічей громадян з керівниками підрозділів поліції; здійснювати відбір шляхом відкритого голосування представників громадськості в громадських, консультаційних, наглядових радах за діяльністю поліції та членів атестаційних комісій з відбору та атестації поліцейських.

6. Встановлено, що до основних спільних заходів поліції та громадськості щодо задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань можна віднести: спільне планування та

проведення сумісних дій щодо запобігання та виявлення правопорушень; обмін інформацією та досвідом щодо запобігання та припинення адміністративних правопорушень та злочинів; проведення спільних семінарів, навчань, зборів, консультацій і нарад правоохоронної спрямованості з питань покращання організації протидії злочинності.

7. З'ясовано, що до спільних проектів поліції і громадськості можна віднести: проведення спільних наукових досліджень; спільна розробка інструкцій, програм, проектів законів тощо; проведення сумісної експертизи нормативно-правових актів; участь поліцейських у роботі громадських приймалень та центрах правової допомоги населенню; організація і проведення спільних телефонних «гарячих ліній», виступів та публікацій в ЗМІ; співробітництво поліції з міжнародними та зарубіжними неурядовими громадськими організаціями з питань виконання поліцейських завдань та функцій; участь в програмах правового виховання та освіти населення, молоді, учнів загальноосвітніх шкіл, а також студентів, курсантів і слухачів вищих навчальних закладів; заснування та забезпечення діяльності сумісних друкованих ЗМІ (газет, журналів тощо) та інтернет-видань з метою висвітлення питань поліцейської діяльності, результатів проведення спільних заходів, опублікування звітів керівництва, спільних проектів, наукових досліджень тощо.

8. Доведено, що напрямками активізації взаємодії між поліцією і громадськістю як форми громадського контролю є: підвищення авторитету й довіри населення до поліції; покращення стану комунікативної та загальної культури поліцейського; сприяння об'єктивному інформуванню населення про діяльність поліції за допомогою засобів масової інформації; ретельна перевірка фактів і матеріалів, які публікуються чи демонструються в мас-медіа; створення позитивного іміджу шляхом підвищення рівня професійної компетентності та покращення результатів діяльності поліції; забезпечення безпосереднього діалогу між поліцією та населенням (громадськими об'єднаннями, профспілками, асоціаціями, організаціями, підприємствами) під час особистих зустрічей громадян із керівниками підрозділів поліції, найкращими працівниками, персоналом служби превентивної діяльності, які забезпечують правопорядок на конкретній території; проведення активної профілактичної, виховної, просвітницької роботи серед різних верств населення з метою запобігання злочинності, а також формування в різних категорій громадян відчуття особистої причетності до правового порядку в суспільстві, підвищення рівня самосвідомості кожного члена суспільства; залучення найактивніших громадян до співпраці; передбачення в чинному законодавстві матеріально-технічного забезпечення громадських формувань і винагород особам за допомогу поліції й виконання конкретних правоохоронних завдань.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. - № 40-41. - Ст.379.
2. Советское административное право : учебник / Под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. — М. : Юрид. лит., 1982. 286 с.
3. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. М. : Юрид. лит., 1987. 176 с.
4. Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин. *Правова держава*. 1993. Вип. 4. С. 49-53.
5. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» . Х., 2003. 35 с.
6. Тарасов А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние. *Журнал российского права*. 2002. № 1. С. 26-36.
7. Даньшина Н. А. Возможности и пределы государственного контроля над жизнедеятельностью общества : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». М., 2012. 29 с.
8. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2007. 269 с.
9. Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия / Под ред. А. Сунгурова. М. : Российская ассоц. полит. науки ; РОССПЭН, 2008. 453 с.
10. Євген Захаров. Громадський контроль та права людини. Громадська мережа «Опора». URL: <http://opora.lviv.ua/?p=529><http://opora.lviv.ua/?p=529>.
11. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні: монографія. Х. : Золота миля, 2010. 368 с.
12. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М. : Изд-во РУДН, 2002. 190 с.
13. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник - 3-тє вид., перероб. та доп. К. : Атіка, 2011. 624 с.
14. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. № 1. URL: http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
15. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.01, Х., 2009. 199 с.
16. Нистратов С. Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико- правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Волгоград, 2012. 239 с.
17. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Запоріжжя, 2011. 247 с.

18. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. О., 2011. 202 с.
19. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико- правові та праксеологічні аспекти: дис. ... д-ра. юрид. наук. : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 413 с.
20. Савченко О.В. Громадський контроль як вид соціального контролю: підходи до визначення поняття. *Наук. вісник Херсон. держ. ун-ту : Юридичні науки*. 2014. Вип. № 6-2, Т. 1. С. 44-46.
21. Про вищу освіту : Закон України від 07 липня 2014 р. / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. — № 37-38. — Ст. 2004..
22. Коломоєць Т. О. Контроль як функція державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. Х. : ХарPI УАДУ, 2001. № 3 (11). С. 229-234.
23. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. Верховна Рада України / *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
24. Конституція України від 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
25. Широбоков С. А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Екатеринбург, 2011. 49 с.
26. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Х., 2004. 212 с.
27. Грабильніков А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 2006. 187 с.
28. Janda K. The challenge of democracy: government in America / K. Janda, J. M. Berry, J. Goldman. — Boston : Houghton Mifflin Company, 1989. — 822 p.
29. Селиванова Е. С. Институционализация общественного контроля в сфере публичной политики в современной России: дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. Орёл, 2014. 203 с.
30. Драшкович А. Політична участь громадян в процесі прийняття владних рішень. *Політологічні записки*. 2013. № 7. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2013_7_28.pdf.
31. Скібіна О. О. Поняття участі громадян в управлінні державними справами: конституційно-правовий аспект. *Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ*. 2003. Вип. 22. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs_2003_22_62.pdf.
32. Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. № 4 (12). С. 74-79.

33. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. № 1. URL: http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
34. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посібник. Луцьк : Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
35. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., 2003. 19 с.
36. Храбан И. А. Гражданский контроль над вооруженными силами в демократическом государстве (опыт США и проблемы Украины) : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты и процессы» / И. А. Храбан. К., 1999. 20 с.
37. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Х., 2009. 199 с.
38. Баранов С. Гражданский контроль силовых структур / *Обозреватель*. 2007. № 8. С. 51-55.
39. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. (зі змінами і допов.) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 366.
40. Энкарнасьон О. Г. Миссионеры Токвиля. Пропаганда гражданского общества и поддержка демократии. URL: http://old.russ.ru/politics/meta/20010220_toc.html.
41. Коэн Д. Л. Гражданское общество и политическая теория / Д. Л. Коэн, Э. Арато ; пер. И. И. Мюрберг и др. М. : Весь мир, 2003. 784 с.
42. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии . *Полис*. 1996. № 5. С. 45-61.
43. Ллойд Д. Идея права. Репрессивное Зло или социальная Необходимость? / Д. Ллойд. 5-е изд. М. : Книгодел, 2008. 376.
44. Богородицкий А. А. Общественная экспертиза в законодательном процессе: проблемы и пути совершенствования / *Известия ПГПУ им. В. Г. Белинского*. 2011. № 24. С. 103-108.
45. Баранов Н. А. Гражданские движения в России: проблемы взаимодействия / *Россия и современный мир: проблемы политического развития : материалы III Междунар. межвуз. науч. конф.*, 12-13 апреля 2007 г., г. Москва. : в 2 ч. / Под ред. Д. В. Васильева. М. : Ин-т бизнеса и полит., 2007. Ч. 1. С. 377-386.
46. Ховард Марк М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / Марк М. Ховард ; пер. с англ. И. Е. Кокарева. М. : Аспект Пресс, 2009. 191 с.
47. Буханевич А. І. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. К., 2011. 206 с.

48. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2007. 269 с.
49. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. К., 2010. 393 с.
50. Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Х. : НикаНова, 2013. 427 с.
51. Калашник М.В. Організація діяльності міліції з питань розгляду звернень громадян в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київський міжнародний університет, К. 2010. 206 с.
52. Долгополов А.М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні: дис...канд.юрид.наук: 12.00.07. Національний аграрний університет. К, 2008. 268 с.
53. Торкайло Ю. С. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ з інституціями держави та структурами громадянського суспільства: дис...канд.юрид.наук: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2012. 219 с.
54. Лебедева А. В. Адміністративно-правові та організаційні засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації: дис...канд.юрид.наук: 12.00.07. Київський національний університет внутрішніх справ. К. 2009. 261 с.
55. Організаційно-правові засади роботи Громадських рад з питань забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посібник / К. Б. Левченко та ін. Х. : Права людини, 2007. 264 с.
56. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Х., 2009. 199 с.
57. Денисюк С.Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві / *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2. С. 357-363.
58. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України* від 19.11.1996. № 47. Ст. 256.
59. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України* від 01.12.1992. № 48, Ст. 650.
60. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України* від 12.08.2011. № 32, стор. 1491, ст. 314.
61. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України* від 04.01.2013. № 1, стор. 2, ст. 1.

62. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ, Стратегія від 26.02.2016 № 68/2016 / Президент України. *Офіційний вісник України* від 11.03.2016. № 18, стор. 290, стаття 716.

63. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова від 03.11.2010 № 996 / Кабінет Міністрів України. *Урядовий кур'єр* від 11 листопада 2010. № 211 / від 24 грудня 2012. № 194.

64. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова від 05.11.2008 № 976 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України* від 21.11.2008. № 86, стор. 100, стаття 2889.

65. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України* від 26.02.2016. – № 9, стор. 5, стаття 89.

66. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII / Верховна Рада України. *Голос України* від 25.10.2014. № 206

67. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України* від 21.10.2005. – № 40, стор. 12, стаття 2528.

68. Про громадський контроль: Проект Закону України від 11 жовтня 2004 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6246&skl=5.

69. Про громадський контроль: Проект Закону України від 13 травня 2015 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2411AI.html.

70. Про громадський контроль: Проект Закону України від 14 квітня 2014 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646.

71. Проект Закону України «Про громадський контроль» № 6246 від 11.10.2004. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516.

72. Кравчук В.М. Проблеми законодавчого регулювання здійснення громадського контролю в Україні // Проблеми реалізації та забезпечення ефективності правових реформ: Науково-практична Інтернет-конференція 16.06.2016. URL: : <http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option>.

73. Денисюк С.Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавств. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2008-2/doc/5/07.pdf><http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2008-2/doc/5/07.pdf>.

74. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97 / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №24. Ст. 170.

75. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 3. Ст. 25.

76. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. №45. Ст. 397.

77. Про захист прав споживачів : закон України від 12 травня 1991 року № 1023-ХІІ / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 30. Ст. 79.

78. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства : теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Львів, 2010. 21 с.

79. Кушнір С.М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» . Запоріжжя, 2011. 20 с.

80. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Дніпропетровськ, 2010. 38 с.

81. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.07. Національна академія імені Ярослава Мудрого. Х., 2003. 272 с.

82. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. Національний інститут проблем міжнародної безпеки. URL: <http://www.niisp.org.ua/default~38.php><http://www.niisp.org.ua/default~38.php>

83. Новіков С. Інституціоналізація громадського контролю виборчого процесу в Україні: необхідність, здобутки, проблеми. *Людина і політика*. 2004. №5. С. 17–24.

84. Сквірський І.О. Зміцнення правових передумов інституту громадського контролю в Україні як пріоритетне завдання сьогодення. *Форум права*. 2013. № 2. С. 502–507.

85. Наливайко Л.Р., Орешкова А.Ф. Громадський контроль в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. №3. С. 47-55.

86. Проект Закону України «Про громадський контроль» № 6246 від 11.10.2004. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516.

87. Андрійко О. Ф. Громадський контроль. Юрид. енцикл. : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – 790 с.

88. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.

89. Поклад О.В. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю поліції в Україні. *Право суспільство*. №2. 2016. С.139-145.

90. Поклад О.В. Засоби та способи громадського контролю за діяльністю поліції в Україні. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. № 4 (2). 2015. С.114-120.

91. Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України : Наказ від 04 груд. 2015 р. № 1543. – / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ*. URL:: <http://www.dn.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/printable>.

92. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова від 3 листопада 2010 року №996 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*: офіційне видання від 12.11.2010 р. № 84. Стор. 36. Ст. 2945.

93. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Стор. 1491. Ст. 314.

94. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ від 10.10.2004 № 1177 / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник України*: офіційне видання від 12.11.2004 р. - № 43. Стор. 93. Ст. 2853.

95. Про затвердження Інструкції про порядок прийому, реєстрації, розгляду запитів на публічну інформацію та відшкодування запитувачами фактичних витрат на копіювання та друк документів у системі МВС України: Наказ від 27.03.2012 № 245 / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник України* від 04.05.2012 р. № 32. Стор. 329. Ст. 1208.

96. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: Наказом від 17.11.2015 № 1465 / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник України*: офіційне видання від 20.11.20152015 р. № 90. Стор. 234. Ст. 3073.

97. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2005. 460 с.

98. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : автореферат дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Держ. закл. «Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К. Д. Ушинського». Одеса, 2011. 17 с.

99. Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

100. Братель С. Г. Політичні партії як суб'єкти громадського контролю за діяльністю міліції / *Держава і регіони. Серія: Право*. 2011. № 4. С. 6-11.

101. Сквірський І.О. До питання про систему суб'єктів громадського контролю в Україні / *Порівняльно-аналітичне право*. - №3-1.2013. С.261-263.

102. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції. Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. КНУС. К., 2007. 270 с.
103. Цивільний кодекс України / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.
104. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 13. Ст. 65.
105. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19-20. Ст. 179.
106. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118.
107. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2001. 176 с.
108. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.
109. Організаційно-правові засади роботи Громадських рад з питань забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України : [практичн. посібник]. Х. : Права людини, 2007. 264 с.
110. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів: організаційно-правові засади / *Право і безпека* – 2009. № 3. С. 39–42.
111. Сердюк А. М. Щодо критеріїв ефективності діяльності поліції закордонних країн / *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 3, Т. 2. С. 155–159.
112. Іван Охріменко. Оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів національної поліції України: погляд на проблему // *Підприємництво, господарство і право*. №11. 2016.139-144.
113. Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від “палиць” до нової системи (на прикладі органів досуд. розслідування). Науково-практичне видання / Крапивін Є. О. Київ : Софія-А, 2016. 120 с.
114. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 58 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-provedennya-ocini-rivnya-doviri-naselennya-do-nacionalnoyi-policiyi>.
115. Осика І. М. Критерії оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів: досвід США і Великобританії. Національна громадська платформа «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність». URL.: <http://police-reform.org/articles/index.php?do=print&id=1433232742>.

116. Декларація про поліцію: Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи №690 (1979) від 8 травня 1979 року. URL: доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_803.

117. Про Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасникам Ради Європи від 19 вересня 2001 року. Офіційний сайт Центру політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.

118. Кодекс поведінки должностных лиц по поддержанию правопорядка: Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г. / URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282.

119. СССР и международное сотрудничество в области прав человека: документы и материалы / Министерство иностранных дел СССР; [сост.: В. Н. Баврин и др.; ред. кол.: А. Л. Адамишин(отв. ред.) и др.]. М.: Международные отношения, 1989. 709 с.

120. Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки / *Політика і час*. 1995. № 9. С. 86-89.

121. Рекомендація Rec (2001)10 Комітета Міністрів країнам-членам Ради Європи від 19 вересня 2001 року за Європейським кодексом поліцейської етики (прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 765-м засіданні заступників міністрів). URL: [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/police_and_internal_security/documents/ECPE%20Ukrainian%20version%20\(Translation%20DCAF\).pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/police_and_internal_security/documents/ECPE%20Ukrainian%20version%20(Translation%20DCAF).pdf).

122. У полицейских тоже есть права! / Совет Европы и Европейская платформа по работе полиции и правам человека. – СПб.: Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», 2004. 32 с. (Серия «Права человека»).

123. Візит КЗК – що це таке? 15 запитань та відповідей для працівників правоохоронних органів / [авт. тексту Л. Уендланд]. Київ, 2002. – 20 с. (програма Ради Європи «Поліція і права людини 1997-2000»).

124. Оссе А. Принципы деятельности полиции. Методическое пособие по правам человека / Аннеке Оссе. - Нидерланды: Amnesty International, 2006. 344 с.

125. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю : уроки для України / *Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ*. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 14. С. 146–154.

126. Чуб О. Конституційні засади права громадян на звернення / *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 1 (44). С. 76–82.

127. Кочева О. Гражданский контроль: понятия и технологии / О. Кочева, И. Аверкиев / URL: http://control.prpc.ru/techn_01.shtml.

128. Борн Г. На пути эффективного демократического контроля над деятельностью спецслужб / Г. Борн. Женева : Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2005. 39 с.

129. Великоредчанина С. Мониторинг прав человека (на основе материалов Центра прав человека университета Ноттингема и Хельсинкского

фонда прав человека в Варшаве, а также практики работы Центра Мониторинга прав человека Ростовской области). URL: <http://hro-uz.narod.ru>.

130. Денисюк С. Ф. Громадська експертиза діяльності правоохоронних органів України: правові засади та організація проведення / *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць X. : Магістр, 2009. № 2(36). С. 326-333.

131. Reforms at the Ministry of Internal Affairs. / URL: <http://www.police.ge/index.php?m=196>.

132. Кушнір С.М. Зарубіжний досвід громадського контролю діяльністю органів державної влади та можливості його впровадження в Україні / *Вісник Запорізького національного університету* № 2. 2011. С. 219-226.

133. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Законом України від 22 червня 2000 року № 1835-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст.338.

134. Віктор Бесчастний, Геннадій Гребеньков. Взаємодія міліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку / В. Бесчастний, Г. Гребеньков / *Журна «Віче»*. №12, червень 2013. С. 11-13.

135. Sparrow, Malcolm K. Measuring Performance in a Modern Police Organization / *New Perspectives in Policing Bulletin*. – Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 2015. – 40 p. URL: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/248476.pdf>.

136. Maguire, E.R. Measuring the performance of law enforcement agencies: Part 2. / Edward R. Maguire // *CALEA Update Magazine*. – 2004. – № 84. URL: <http://www.calea.org/calea-updatemagazine/issue-84/measuring-performance-law-enforcementagencies-part-2-2-part-article>.

137. Canadian Police Board Views on the Use of Police Performance Metrics / John Kiedrowski, Michael Petrunik, Todd Macdonald, Ron Melchers. - Report No. 31, 2013. – 76 p. URL: <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/plc-vwsprfrmnc-mtrcs/index-en.aspx>.

138. Police Act 1996. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16>.

139. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary. State of Policing. The Annual Assessment of Policing in England and Wales 2015. URL: <http://www.justiceinspectors.gov.uk/hmic/wpcontent/uploads/state-of-policing-2015.pdf>.

140. Закордонний досвід оцінки ефективності поліцейської діяльності та перспективи його використання в Україні : наук.-метод. рек. / К.Л. Бугайчук, І.О. Святокум, В.В. Чумак. Харків : Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2016. 52 с.

141. Roche, S. Performance Management in France: A Police or an Electoral Issue? / Sebastian Roche / *Policing*. 2008. Volume 2. № 3. p. 331-335.

142. Дячок Т. О. Звернення громадян – шлях до вирішення гострих суспільно значущих проблем / *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 1. С. 148-149.

143. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади

та органів місцевого самоврядування: Указ від 07 лютого 2008 р. / Президент України: URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>.

144. Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади /Савченко Олександр Васильович: дисер. канд.юр. наук., спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Дніпро, ДДУВС, 2016. 283 с.

145. Ткаченко Є. В. Форми участі населення у контролі за владою / *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 26. С. 81-94.

146. Савосина Н. Г. О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти / *Государственная власть и местное самоуправление*. 2010. № 10. С. 22-25.

147. Кампо В. Актуальні проблеми впровадження в Україні адміністративної реформи / *Український правовий часопис*. 1999. Вип. 5. С. 9-14.

148. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Рішення Ради Європи від 04.11.1950 / *Офіційний вісник України* офіційне видання від 16.04.1998. - № 13- 32. 2006. Ст.270.

149. Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації»: Постанова №11 від 30.09.2011 р. / Пленум Верховного Суду України; URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13/card6#Public>.

150. Поклад О.В. Отримання інформації про діяльність поліції як форма громадського контролю за діяльністю поліції. *Юридична наука в XXI столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, Запоріжжя, 11-12 травня 2018 р. Запорізький національний університет, 2018.С.112-114.

151. Криштанович М. Зарубіжний досвід державного управління діяльністю поліції і можливості його використання в Україні / *Ефективність державного управління: збірник наукових праць*. 2012. Вип. 32.С.56-66.

152. Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службу інформацію в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ №432 від 27.05.2016 року / Міністерств внутрішніх справ України. URL:[http://mvs.gov.ua/upload/file/nakaz_mvs_432_\(1\).pdf](http://mvs.gov.ua/upload/file/nakaz_mvs_432_(1).pdf).

153. Поклад О.В. Доступ до публічної інформації про діяльність поліції як форма громадського контролю за її діяльністю. *Актуальні питання протидії злочинності в сучасних умовах: вітчизняний та зарубіжний досвід: II Міжнародна науково-практична конференція*. Дніпро, 15 березня 2018 року. – Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. С. 154-157.

154. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України* офіційне видання від 01.12.2017. № 48. стор. 5, стаття 436.

155. Громадськість і органи правопорядку: контроль, моніторинг, співпраця / [О. Банчук, Ю. Гаджиева, Б. Малишев, С. Перникоза, У. Шадська]; Практичний посібник. За заг. ред. О. Банчука. К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 75 с.

156. Поклад О.В. Особливості подання та розгляду запиту на отримання інформації про діяльність поліції як форма громадського контролю за її діяльністю. *Вісник публічного та приватного права*. №1. 2018. С.121-126.

157. Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України: Наказ від 15 листопада 2017 року № 927 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <http://mvs.gov.ua/upload/file/polozshennya.pdf>.

158. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22 черв. 2012 р. / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 22. Ст. 216.

159. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 22 черв. 2012 р. / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 25. Ст. 252.

160. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квіт. 1991 р. // *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 25. Ст. 283.

161. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова від 26 листоп. 2009 р. № 1302 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1302-2009-%D0%BF>.

162. Віхляєв М.Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль Громадських об'єднань у їх діяльності / *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 36–43.

163. Волошина А.В. Ефективна організація роботи громадської ради [метод. реком.] / А.В. Волошина, М.В. Лациба. –К. : Агентство «Україна», 2011. 76 с.

164. Мозоль Т.О. Склад громадської ради при МВС України: порядок формування та умови правомочності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2016 Серія ПРАВО. Випуск 38. Том 2. С.11-14.

165. Великий тлумачний словник сучасної української мови. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

166. Волошина А.В. Ефективна організація роботи громадської ради: методичні рекомендації / А.В. Волошина, М.В. Лациба. К. : Агентство «Україна», 2011. 76 с.

167. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / [А.В. Осташков, С.В. Матюкин, В.Н. Ретинская, И.А. Мурзина, И.Г. Кревский, А.В. Луканин, О.С. Кошевой] ; под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. М., 2008. 321 с.

168. Мозоль Т.О. *Форми роботи громадської ради при МВС України // Науковий вісник Херсонського державного університету Серія Юридичні науки.* Випуск 1. Том 3. 2016. С.52-55.

169. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. М.: Эксмо, 2008. 944 с.

170. Торкайло Ю.С. *Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ з інституціями держави та структурами громадянського суспільства: Дис. на здобуття наук. канд. юр. наук: 12.00.07. ХНУВС, Харків, 2012. 212 с.*

171. *Взаємодія міліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку / Журнал «Віче». №12, червень 2013. URL:<http://www.viche.info/journal/3714>.*

172. *Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / Кол. авт.; кер. авт. кол. д.ю.н., доц. Т.П. Мінка. Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с.*

173. Ахтирська Н.М., Касько В.В., Маланчук Б.А., Мелікян А., Пошва Б.М., Фулей Т.І., Шукліна Н.Г. *Застосування в Україні європейських стандартів протидії жорстокому поводженню і безкарності: науково-практичний посібник для суддів / За заг. ред. проф. Маляренка В.Т. К.: «К.І.С», 2011. 320 с.*

174. Шатрава С.О. *Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції як один із чинників запобігання корупції. URL:<http://univd.edu.ua/science-issue/issue/276>.*

175. *Громадськість і органи правопорядку: контроль, моніторинг, співпраця / [О. Банчук, Ю. Гаджиєва, Б. Малишев, С. Перникоза, У. Шадська]; Практичний посібник. За заг. ред. О. Банчука. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 75 с.*

176. *Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ: Наказ МВС України від 12.03.2013 № 230 / Міністерство внутрішніх справ України. Офіційний вісник України офіційне видання від 26.04.2013 2013 р., № 30, стор. 48, стаття 1043.*

177. Лошицький М. В. *Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – Київ, 2002. 181 с.*

178. *Організація діяльності поліції зарубіжних країн : навч. посіб. / Академія управління МВС ; ред. В. Д. Гвоздецький. К. : [б.в.], 2007. 252 с.*

179. *Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ України. К., 2002. 250 с.*

180. *Взаємодія міліції та громадськості в Україні з використанням досвіду діяльності поліції Великобританії / О. В. Паволоцький [та ін.]; ред. А. Д. Бек, О. Н. Ярмиш ; Національний ун-т внутрішніх справ. Х. : [б.в.], 2001. 200 с.*

181. Забезпечення охорони громадського порядку під час проведення спортивно-масових заходів : метод. рек. / [А. А. Вознюк та ін.]; Нац. акад. внутр. справ. — К. : [б. в.], 2011. 62 с.

182. Ільницький О. М. Організаційно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2015. 20 с.

183. Батраченко О.В. Поняття та ознаки публічного порядку як об'єкта адміністративно-правової охорони. URL:: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.29-2/part_3/20.pdf.

184. Барабаш О. В. Адміністративно-правове регулювання при забезпеченні громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Відкр. міжнар. ун-т розв. Людини «Україна». К., 2014. 16 с.

185. Березан В. М. Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Міжрегіон. акад. упр. персоналом. К., 2014. 21 с.

186. Костюшко О.П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки та порядку // *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (13). С.298-308.

187. Голуб М.В. Взаємодія поліції та населення як обов'язкова умова забезпечення належного стану публічного порядку в сучасних умовах / М.В. Голуб / *Форум права*. 2016. № 2. С. 30–33. URL:http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2016_2_7.pdf.

188. Колодяжний М. Світова практика участі громадськості у протидії злочинності / *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 3 (70). С. 265–273.

189. Московець В. І. Форми участі громадськості в забезпеченні громадського порядку / *Форум права*. 2011. № 3. С. 553–558.

190. Бесчастний В. Охорона громадського порядку – справа всієї громади / *Віче*. – 2009. URL: <http://www.viche.info/journal/1463>.

191. Взаємодія міліції та громадськості в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А. Дж. Бека, О. Н. Ярмиша. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2001. 200 с.

192. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 33 с.

193. Каблов Д. С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк, 2007. 191 с.

194. Музичук О. М. Зарубіжний досвід участі громадян та громадських формувань в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями / *Право і безпека*. 2002. № 2. С. 101–105.

195. Рамазанова У.В. Щодо поняття взаємодії громадських організацій з органами внутрішніх справ / *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 3. Т. 2. – С. 66–70.

196. Юрко С. С. Участь громадян в охороні громадського порядку: проблеми та перспективи / *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. Вип. 70. С. 410–417.

197. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ від 11 листоп. 2010 р. № 550 / Міністерство внутрішніх справ України. URL:: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/shows/z1219-10>.

198. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: Наказ від 28.07.2017 № 650 / Міністерство внутрішніх справ України. Офіційний вісник України офіційне видання від 08.09.2017 2017 р., № 70, стор. 471, стаття 2136.

199. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19 квіт. 2011 р. № 3236-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 42. Ст. 435.

200. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2014. 544 с.

201. Горелов Д. М. Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики : аналіт. доп. / Д. М. Горелов, О. А. Корнієвський. – Київ : Нац. ін-т стратег. дослідж., 2015. 36 с.

202. Андреева О.Б. Форми взаємодії органів внутрішніх справ з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування щодо профілактики правопорушень / *Вісник університету внутрішніх справ*. Харків, 1998. Вип. 3–4. С. 65–72.

203. Бандурка О.М. Міліція і населення: теорія і досвід населення : [монографія] / О.М. Бандурка, О.В. Джафарова. Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. 199 с.

204. Мельник Р. С. Взаємодія поліції та населення: деякі аспекти українських реалій та американського досвіду / *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2007. № 1. С. 189–195.

205. Старостин С.А. Реализация функции социального партнерства в отношениях между населением и милицией / *Науковий вісник Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ*. 2006. № 3. С. 117–125.

206. Ярмач О.М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: дис. На здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 . К., 2009. 238 с.

207. Ярмаки Х.П. Проблемы организационно-правовых форм основ общественных формирований по охране общественного порядка / *Проблеми взаєморозуміння ОВС з населенням: матеріали міжвуз. курсантської*

(студентської) наук.-практ. конф. (Донецьк, 26.10.2001 р.). Донецьк: ДІВС, 2002. С. 135–138.

208. Музичук О.М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес». Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2003. 19 с.

209. Ковалів М.В. Форми взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості у сфері охорони громадського порядку / *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія Юридична №2.2011.С.179-186.

210. Поклад О.В. Міжнародні стандарти громадського контролю за діяльністю поліції. *Актуальні питання забезпечення публічної безпеки та правопорядку в сучасних умовах: матер. Всеукр. наук.-практ. конф.* Дніпро, 25 листоп. 2016 р. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. С. 121-124.