

УДК 342.72/.73:351.74(477)

Т.А. Плугатар,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
т.в.о ученого секретаря секретаріату Вченої ради
ДНДІ МВС України, м. Київ,
ORCID ID 0000-0003-2082-5790

ПИТАННЯ ІНТЕГРАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО ТА ВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

Розглянуто окремі аспекти розвитку громадського та відомчого контролю за дотриманням прав і свобод громадян Національною поліцією України. Здійснено порівняльну характеристику громадського та відомчого контролю за дотриманням прав і свобод громадян міліцією за роки незалежності України та Національною поліцією України. Розкрито теоретичні засади інтеграції відомчого та громадського контролю за діяльністю поліції. Окреслено перспективні шляхи розвитку громадського та відомчого контролю за дотриманням прав і свобод громадян Національною поліцією України, надано пропозиції щодо вдосконалення його правового регулювання.

Ключові слова: громадський контроль, відомчий контроль, права та свободи громадян, Національна поліція України.

Рассмотрены отдельные аспекты развития общественного и ведомственного контроля за соблюдением прав и свобод граждан Национальной полицией Украины. Осуществлена сравнительная характеристика общественного и ведомственного контроля за соблюдением прав и свобод граждан милицией за годы независимости Украины и Национальной полицией Украины. Раскрыты теоретические основы интеграции ведомственного и общественного контроля за деятельностью полиции. Очерчены перспективные пути развития общественного и ведомственного контроля за соблюдением прав и свобод граждан Национальной полицией Украины, даны предложения по совершенствованию его правового регулирования.

Ключевые слова: общественный контроль, ведомственный контроль, права и свободы граждан, Национальная полиция Украина.

Соціально-економічні зміни, що відбуваються в Україні останнім часом, вимагають не лише проведення кардинальної перебудови системи забезпечення правопорядку, але й посилення захисту прав і свобод громадян, охорони власності, інтересів підприємств, установ і організацій від протиправних посягань. Значна увага, що приділяється останнім часом з боку керівництва держави, вищих органів влади, інститутів громадянського суспільства проблемам реформування правоохоронних органів, створює можливості для проведення теоретичної розробки проблеми, обґрунтування конкретних цілей та основних напрямів удосконалення діяльності поліції, її завдань, форм і методів у сфері реалізації прав та свобод громадян. Поряд з цим, поліція як центральний орган виконавчої влади, який служить

суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку не може бути вільною від контролю з боку громадян і повинна звітувати перед громадськістю за свою діяльність. Лише громадський контроль дає можливість пересвідчитися в тому, що правоохоронне відомство діє в інтересах громадян та у визначеному правовому полі, а не є виконавцем окремої політичної волі та інструментом зловживання владою.

Проблемі забезпечення та захисту прав і свобод громадян в діяльності поліції присвячено чимало публікацій. Безумовно, ця проблема є надзвичайно актуальною, і водночас надто складною та багатоаспектною, і хоч вона має багату джерельну базу, створену попередніми та нинішніми відомими вченими, серед яких, праці таких відомих теоретиків як В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, С.Г. Брателя, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Негодченка, В.П. Петкова, Т.О. Проценка Ю.І. Римаренка, М.М. Тищенко, Х.П. Ярмакі, О.Н. Ярмиша та інших науковців. Проте залишаються недостатньо дослідженими питання, що стосуються нормативно-правового та організаційного забезпечення здійснення як відомчого, так і громадського контролю за дотриманням прав і свобод громадян Національною поліцією України. З огляду на сказане та зважаючи на необхідність теоретичного узагальнення й осмислення норм чинного законодавства і результатів досліджень, що стосуються контролю за діяльністю поліції, *метою статті* є визначення сутності та значення контролю за дотриманням прав і свобод громадян Національною поліцією України, а також розкрити теоретичні засади інтеграції відомчого та громадського контролю за діяльністю поліції, виробити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення його правового регулювання.

Принцип підконтрольності поліції громадянському суспільству закріплений у багатьох нормативно-правових документах, у першу чергу в Конституції України та законах України “Про Національну поліцію”, “Про об'єднання громадян” тощо. Україною також ратифікований Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження чи покарання, яким передбачається створення національних превентивних механізмів попередження катувань в Україні та проведення незалежного інспектування, у тому числі й поліції.

Мінімізація порушень прав людини і основних свобод у діяльності органів системи МВС, забезпечення швидкого доступу людей до дієвих механізмів відновлення порушених прав, як зазначається у Стратегії розвитку органів системи МВС України на період до 2020 року, можлива за таких умов: удосконалення нормативно-правового регулювання підстав і порядку застосування працівниками органів системи МВС фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї; автоматизації обліку затриманих осіб (custody records) з метою запобігання незаконним затриманням та вдосконалення системи захисту таких осіб від тортур і жорстокого поводження; удосконалення механізмів подачі та розгляду скарг щодо порушень прав людини працівниками органів системи МВС, що передбачають демократичний цивільний контроль і доступ заявників до інформації про стан розгляду їх скарг; здійснення моніторингу дотримання прав людини і розгляду скарг про порушення прав людини працівниками органів системи МВС на рівні апарату Міністерства і забезпечення узгодженого впровадження рішень у цій сфері міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій, членом

або учасником яких є Україна; розвиток системи роботи з потерпілими та жертвами; упровадження рекомендацій Національного превентивного механізму із забезпечення дотримання прав осіб, які знаходяться в ізоляторах тимчасового тримання та пунктах тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України; забезпечення внутрішньої комунікації і навчання працівників органів системи МВС з питань дотримання та забезпечення прав людини і основних свобод як невід'ємної частини їх професійного навчання; розвитку системи захисту прав людей з особливими потребами та організаційних механізмів забезпечення реалізації гендерної політики в діяльності органів системи МВС [1].

Однак упродовж тривалого часу не було позитивних зрушень у співпраці ще тоді міліції з громадськістю, вона продовжувала залишатися закритою структурою, у якій порушення прав і свобод громадян приховувались і, відповідно, не визнавались. Хоча неодноразово публічно декларувала свою готовність до співробітництва з громадянами та проголошувала лозунги на кшталт “Міліція з народом” та “Міліція і народ – партнери”, однак все ж розцінювала таку співпрацю як порушення своїх відомчих інтересів.

Початком процесу створення системи громадського контролю стану дотримання прав та свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ можна вважати запровадження у 2004 році в структурі МВС України посади радника Міністра з прав людини та гендерних питань відповідно до наказу МВС України від 18.10.2004 № 1221. Слід відзначити, що це була перша подібна посада в системі центральних органів державної виконавчої влади в Україні. До основних завдань радника належали вивчення реального стану дотримання прав людини та впровадження політики гендерної рівності в діяльності міліції.

Другим кроком стало започаткування мобільних груп з моніторингу дотримання конституційних прав та свобод громадян, які стали унікальним інструментом цивільного контролю за діяльністю органів внутрішніх справ України. Діяльність мобільних груп розпочалася у 2004 році як експеримент, а у 2005 році мобільні групи були створені й в усіх регіонах України [2].

Мобільні групи здійснювали моніторинг дотримання конституційних прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ, за результатами моніторингу та аналізу виявлених порушень розробляли: науково-обґрунтовані методичні рекомендації для практичних органів і підрозділів внутрішніх справ з питань недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина в їх діяльності; пропозиції щодо внесення змін та доповнень у чинне законодавство та нормативно-правову базу, що регулює відносини у сфері громадського порядку та громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

18 квітня 2006 року Міністром внутрішніх справ видано Вказівку № 338, за якою всі працівники міліції зобов'язувалися зачитувати затриманим, під час затримання підстави для затримання та їх права [3].

Відповідно до статті 38 Конституції, “громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...”. Однією з форм такої участі громадян стала Громадська Рада МВС України з питань забезпечення прав людини та громадські ради в областях [4].

Продовженням діяльності МВС України щодо імплементації міжнародних стандартів забезпечення прав людини у правоохоронній діяльності стало створення

на початку 2008 року Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ (далі – УМДПЛ) [5]. Метою його діяльності було налагодження системи відомчого контролю за дотриманням прав людини в роботі органів та підрозділів внутрішніх справ відповідно до міжнародних стандартів у галузі правоохоронної діяльності. До організаційної структури УМДПЛ входили організаційно-аналітичний відділ та відділ регіонального контролю. До функцій організаційно-аналітичного відділу належали узагальнення та аналіз поточної діяльності УМДПЛ, підготовка аналітичних документів для керівництва МВС, надання організаційної та методологічної допомоги структурним підрозділам МВС з питань, пов'язаних із забезпеченням прав людини в їх діяльності, координація роботи Управління з міжнародними та неурядовими організаціями й ін. Здійснення моніторингу дотримання прав людини в діяльності територіальних управлінь внутрішніх справ покладено на відділ регіонального контролю. Цей відділ складався з помічників Міністра, які підпорядковувались Міністрові внутрішніх справ України, керівництву Апарату Міністра та УМДПЛ.

Слід зазначити, що УМДПЛ, громадські ради з питань забезпечення прав людини та мобільні групи з моніторингу дотримання конституційних прав та свобод громадян утворювали єдину систему відомчого та громадського контролю за дотриманням прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України. Так, відповідно до Положення про УМДПЛ помічники Міністра виконували обов'язки відповідальних секретарів громадських рад, а також обов'язково здійснювали виїзди у складі мобільних груп. У свою чергу, склад мобільних груп, регулярність їх виїздів та інші питання організації їх діяльності відповідно до вимог наказу МВС України від 31.08.2006 № 894 визначався на засіданнях громадських рад. Фактично, усі із зазначених вище елементів системи контролю за дотриманням прав людини були незалежними від керівництва регіональних управлінь внутрішніх справ, що, за умови належної організації їх діяльності, створювало необхідні умови для ефективного функціонування всієї системи. УМДПЛ було за своєю суттю унікальним інструментом визначення громадської думки про діяльність органів правопорядку та реалізації волевиявлення суспільства щодо необхідних, з позиції громадськості, змін у правоохоронній системі. Будучи як органом контролю, так і органом постійного моніторингу у сфері забезпечення законності, управління займалося систематичним спостереженням, аналізом і оцінкою стану дотримання прав людини у міліції із широким залученням до такої роботи представників громадських організацій.

Слід зазначити, що введення до складу центрального апарату МВС України посади радника Міністра з прав людини та гендерних питань, формування при МВС та обласних управліннях міліції Громадських рад з питань забезпечення прав людини, створення УМДПЛ вплинуло на рівень довіри суспільства до міліції й дало можливість сподіватись на розвиток і зміцнення таких відносин у майбутньому.

На нашу думку, до невважених й навіть помилкових рішень, які призвели до істотного погіршення стану дотримання прав громадян у діяльності міліції та викликали найбільше невдоволення у суспільстві, були ліквідація УМДПЛ при Апараті Міністра МВС України та скорочення посад помічників Міністра внутрішніх справ з питань дотримання прав людини. Слід зазначити, що працівники Управління не тільки особисто проводили інспекційні перевірки підрозділів міліції, а й організаційно забезпечували діяльність мобільних груп за участю пред-

ставників громадськості, які з метою виявлення порушень прав громадян регулярно здійснювали раптові візити до райвідділів міліції, у тому числі в нічний час. УМДПЛ відіграло значну роль у підвищенні результативності функціонування Громадських рад з питань забезпечення прав людини, які діяли при обласних управліннях міліції. Саме помічники Міністра, як відповідальні секретарі цих рад і водночас як співробітники УМДПЛ контролювали хід виконання міліцією прийнятих на засіданнях рішень і здійснювали відповідне інформування членів ради від громадськості. Крім цього, працівниками УМДПЛ у регіонах забезпечувалась участь представників громадських організацій у прийомах громадян та проведенні службових перевірок за отриманими скаргами про факти порушення прав громадян у міліції, організовувалося залучення громадськості до проведення занять з особовим складом міліції за проблематикою прав людини.

Ліквідація УМДПЛ викликала широкий негативний резонанс та невдоволення суспільства. 31 березня 2010 року за ініціативою української Гельсінкської спілки з прав людини Президенту України та Прем'єр-Міністру України було направлено офіційне звернення 250 громадських організацій з вимогою посприяти перегляду прийнятого МВС рішення про розформування УМДПЛ та скорочення посад помічників Міністра з дотримання прав людини. У зверненні повідомлялось, що таке рішення розцінюється громадськістю як свідомо і спланована відмова від демократичних здобутків. У відповідь на офіційному сайті голови держави з'явилося повідомлення наступного змісту: “Непродуманим назвав Президент України рішення міністра внутрішніх справ стосовно скорочення тієї частини апарату МВС, яка займається правами людини. Треба переглянути таке рішення і зробити висновки. Треба здійснювати кроки з розширення заходів із захисту прав людини, а не навпаки. Я не радив би вам економити державні кошти на правах людини” [6]. Ліквідація системи моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ стала й предметом занепокоєння інших держав, які вітали прагнення та дії України в напрямку до реформування міліції.

Незважаючи на це, все ж таки відбулось розформування УМДПЛ та фактично згортання апробованої упродовж 5 років системи громадського контролю за дотриманням прав людини у міліції, системи, яка вже пройшла випробування часом та довела свою ефективність. У першу чергу це стосувалося призупинення роботи постійно діючих мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ та громадських рад з питань забезпечення прав людини при обласних управліннях міліції.

Негативні наслідки мало й призупинення діяльності мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ. Залучені до складу мобільних груп представники громадськості після проходження спеціальної підготовки на організованих правозахисними організаціями тренінгах за 4 роки регулярних моніторингових візитів до підрозділів внутрішніх справ набули необхідного практичного досвіду обстежень ізоляторів тимчасового тримання (далі – ІТТ) та кімнат для доставлених і затриманих, що було запорукою не тільки неупередженого, але й компетентного контролю за дотриманням прав громадян. Поза сумнівом, саме активна робота мобільних груп у 2005–2009 роках та принципова позиція їх членів щодо неприпустимості перебування громадян у непристосованих місцях несвободи ситали однією з причин кардинального покращання побутових умов перебування громадян

в ІТТ, забезпечення належного харчування і медичного обслуговування затриманих, постійного підтримання у камерах належного санітарного стану тощо. Саме раптові нічні візити представників громадських організацій до підрозділів внутрішніх справ були вагомим фактором попередження випадків необґрунтованого затримання і доставляння громадян до міліцейських підрозділів, застосування до них протиправних та насильницьких методів отримання свідчень [7, с. 94].

Слід зазначити, що кінцевою метою перевірок міськрайорганів міліції, які здійснювались мобільними групами та помічниками Міністра з питань дотримання прав людини, були не просто фіксація виявлених порушень, а й підготовка та надання керівництву органів внутрішніх справ експертних рекомендацій із їх усунення, контроль за виконанням міліцією цих рекомендацій та ініціювання службових розслідувань за встановленими фактами порушень прав громадян.

Враховуючи те, що робота мобільних груп попереджала застосування катувань та вводила нові стандарти поведінки з особами позбавленими волі, помічники Міністра внутрішніх справ порушували службову перевірку за заявами осіб про погане поведінки міліціонерів, а громадські ради впроваджували проекти, направлені на превенцію катувань, на жаль громадськість втратила ці інструменти громадського контролю у боротьбі проти катувань та жорстокого поведінки [8, с. 79].

Практика свідчить, що керівники міліцейських підрозділів, утім, як і будь-яких державних установ і відомств, не зацікавлені у виявленні й оприлюдненні випадків порушень прав громадян їхніми підлеглими, оскільки це погіршує імідж установи й у багатьох випадках призводить до покарання таких керівників. Таке ставлення до взаємодії з населенням та принципів відкритості у роботі автоматично призводить до високої латентності порушень прав і свобод громадян, оскільки такі порушення в умовах закритої правоохоронної системи в будь-який спосіб приховуються як від громадськості, так і від відомчого статистичного обліку. Водночас це сприяє поширенню серед особового складу почуття безкарності, яке породжує нові, більш небезпечні випадки ігнорування недобросовісними співробітниками законодавства, що набувають систематичного характеру. За цих умов важко переоцінити роль громадського контролю, який дає можливість встановлювати реальні обсяги порушень прав громадян і є вагомим фактором неупередженого проведення міліцією службових розслідувань.

Негативним також було призупинення роботи громадських рад з питань забезпечення прав людини при обласних управліннях міліції, адже існуюча модель Громадської ради що була створена ще у грудні 2005 року, пройшла певний етап розвитку і стала тією формою представницької демократії, яка надавала можливість суспільству брати опосередковану участь у прийнятті управлінських рішень міліцейським відомством і впливати на формування стратегії відносин міліції і громадськості. Громадські ради при МВС України та обласних управліннях міліції були не тільки додатковим елементом суспільного контролю за діяльністю правоохоронних органів, а й тією трибуною, з якої громадськість інформувала міліцію про ті чи інші проблеми, пов'язані з дотриманням прав людини у правоохоронній системі, і отримувала необхідні відповіді чи роз'яснення безпосередньо від вищих керівників міліцейського відомства.

Безперечно, громадські ради ще не стали досконалим механізмом співпраці міліції з громадськістю, але були побудовані на демократичних засадах і захищали передусім не відомчі інтереси міліції, а інтереси суспільства, що забезпечувалося

кількісним превалюванням в радах представників громадських організацій, вибірністю органів управління та колегіальністю прийняття рішень. Саме такий формат діяльності громадських рад обумовлював багатовекторність їх роботи та сприяв зниженню рівня відчуження між міліцією і суспільством.

Наказом МВС України від 01.09.2017 № 750 було затверджено склад Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України, а Положенні, затвердженому наказом МВС України від 15.11.2017 року зазначається, що Громадська рада при МВС України є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, а основними завданнями її є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; в межах законодавства здійснення громадського контролю за діяльністю МВС; сприяння врахуванню МВС громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Безумовно для забезпечення ефективності громадського контролю необхідний чітко визначений законодавством механізм його дії, починаючи від вибору об'єкту перевірки і способів його забезпечення і закінчуючи узагальненнями результатів контролю та прийняттям необхідних заходів до порушників законів, в тому числі тих, що визначають права та свободи громадян. За своєю формою такий механізм контролю може бути встановлений окремим положенням. Відповідно до Положення про Робочі групи по співпраці і взаємодії громадськості з органами, що координуються Міністром внутрішніх справ України в областях та м. Києві, робоча група відповідно до покладених на неї завдань: бере участь у проведенні консультацій з громадськістю та подає Громадській раді пропозиції щодо розглянутих питань; готує та подає Громадській раді пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю; подає Громадській раді обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких МВС проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи МВС; бере участь у проведенні відповідно до законодавства громадської експертизи діяльності Управління в областях та громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляють ці підрозділи; здійснює громадський контроль за врахуванням Управліннями в областях пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ними прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у їх володінні, а також дотриманням ними нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції тощо.

До позитивних здобутків такої діяльності належить утворення в структурі МВС України Управління моніторингу дотримання прав людини, основними завданнями якого є: 1) здійснення в межах компетенції контролю за дотриманням прав людини в діяльності МВС та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр внутрішніх справ (далі – ЦОВВ); 2) моніторинг, вивчення та аналіз проблемних питань, пов'язаних з порушенням прав людини в діяльності МВС і ЦОВВ, надання керівництву МВС пропозицій щодо їх розв'язання; 3) внесення керівництву Міністерства пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових актів МВС стосовно забезпечення прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних і національних нормативних актів із забезпечення прав людини та рішень Європейського суду з прав людини;

4) забезпечення взаємодії МВС з ЦОВВ та іншими органами державної влади, міжнародними та національними неурядовими організаціями із забезпечення прав людини [9].

Необхідно також наголосити, що в 2016 році почало свою роботу Управління забезпечення прав людини Національної поліції України (далі – УЗПЛ). УЗПЛ відповідно до наказу Національної поліції України від 07.03.2019 № 215 “Про затвердження Положення про Управління забезпечення прав людини Національної поліції України” здійснює та забезпечує реалізацію державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини під час надання поліцейських послуг. Основними завданнями УЗПЛ є: забезпечення контролю за дотриманням прав і свобод людини поліцейськими, державними службовцями та іншими працівниками під час надання поліцейських послуг; здійснення організаційного забезпечення діяльності та контролю за роботою ізоляторів тимчасового тримання; організація взаємодії органів (підрозділів) поліції з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об’єднаннями, іноземними (міжнародними) організаціями з питань дотримання рівних прав та можливостей жінок та чоловіків [10].

Варто сказати, що з прийняттям Закону України “Про Національну поліцію” вперше громадський контроль отримав чітке законодавче врегулювання. Так, у 8 розділі цього закону, який має назву “Громадський контроль поліції” визначено такі форми контролю: звіт про поліцейську діяльність; прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції; взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування; залучення громадян до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських [11].

Окрему увагу необхідно приділити статті 90 Закону України “Про Національну поліцію”, у якій зазначається, що контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов’язків. Вважаємо, що ця норма закону цілком відповідає головній ознаці громадського контролю, оскільки громадяни мають можливість безпосередньо впливати на діяльність поліції.

Безумовно постійний контроль підвищує відповідальність поліції щодо якісного виконання своїх обов’язків з дотриманням вимог принципу пріоритету прав і свобод громадян. Завдяки громадському контролю за діяльністю поліції розвиток та удосконалення системи органів Національної поліції буде здійснюватись без відриву від тих процесів, які відбуваються в суспільстві.

Отже, громадський контроль за діяльністю Національної поліції України з огляду на чинне законодавство можна сформулювати як комплекс заходів, які здійснюються громадськістю (органами місцевого самоврядування, громадськими об’єднаннями, громадянами), що спрямовані на збирання, накопичення, аналіз інформації про діяльність працівників поліції, що, як результат, передбачає можливість та реальний механізм представлення цієї інформації до внутрішньовідомчого контролюючого органу з Національній поліції з метою усунення зазначених недоліків [12, с. 199].

Що стосується відомчого контролю, то наразі є невідповідність інституційних механізмів його забезпечення фактичному наповненню системи МВС України, оскільки крім апарату МВС України до цієї системи входить п’ять державних структур, діяльність яких координується Міністром внутрішніх справ. На жаль

єдиної системи відомчого контролю не створено, а тому його здійснюють різні структури, які мають відповідні функції повноваження та підпорядкування. Вузьковідомча спрямованість більшості із цих підрозділів та підпорядкованість керівникам структур не дозволяє системно забезпечити ефективний відомчий контроль у системі МВС України. Так, Департамент внутрішньої безпеки МВС України підпорядковується безпосередньо Міністру, інші підрозділи, які забезпечують внутрішній контроль, підпорядковані керівникам, у структурі яких вони діють. Дієвий механізм взаємодії та якісного оперативного обміну інформацією між цими підрозділами фактично відсутній. Погоджуємося з думкою вчених, які вважають, що розв'язати дану проблему можливо шляхом створення в МВС України окремого підрозділу, а саме Департаменту внутрішнього контролю. Його створення дасть можливість усунути дублювання функцій, прискорити обмін інформацією тощо. З метою забезпечення незалежності роботи цей Департамент має підпорядковуватись Міністру внутрішніх справ. Тобто Міністр зможе призначати керівника цього Департаменту, затверджувати структуру, функції та повноваження. Повноваження вказаного Департаменту повинні поширюватися на всю систему МВС України, а функції включати як проведення перевірок та службових розслідувань, так і здійснення оперативно-розшукових заходів та розслідування кримінальних правопорушень.

Сумлінне виконання завдань і дотримання принципів здійснення відомчого контролю за забезпечення прав і свобод громадян зменшить рівень правопорушень поліцейськими та підвищить ефективність їх роботи. Завданнями відомчого контролю є: 1) перевірка та аналіз стану дотримання поліцейськими чинного законодавства та виконавської дисципліни; 2) встановлення фактичного стану, якості та ефективності виконання покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав; 3) сприяння виконанню покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав; 4) спостереження за дотриманням прав, свобод і законних інтересів самих поліцейських, рівнем їх соціального забезпечення; 5) попередження, виявлення та припинення правопорушень серед поліцейських, встановлення передумов притягнення винних до відповідальності згідно з повноваженнями суб'єкта контролю; 6) встановлення причин та умов, що сприяють скоєнню правопорушень поліцейськими, недотриманню встановлених обмежень, порушенню прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб; розроблення заходів із зменшення негативного впливу та викорінення зазначених явищ; 7) своєчасне, повне і об'єктивне інформування населення про діяльність поліції, вивчення громадської думки про її роботу; 8) визначення та оцінювання ефективності стилю й методів роботи поліції; 9) вивчення позитивного досвіду й використання його на практиці, надання практичної допомоги в усуненні виявлених у діяльності поліції недоліків; 10) відновлення порушених прав учасників суспільних відносин шляхом відміни дії незаконного правового акта підконтрольного об'єкта, відсторонення його від виконання посадових обов'язків.

Зважаючи на викладене вище можна зробити такі висновки: законодавче закріплення механізму здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України не можна вважати належним, оскільки правова регламентація здійснення такого контролю потребує подальшого удосконалення; налагодження реальної взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства можливе лише за умов відкритості самої поліції; підвищення рівня професійної компетентності поліцейських щодо забезпечення прав та свобод громадян; вивчення

зарубіжного досвіду участі громадськості у здійсненні контролю за поліцейською діяльністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017. № 1023-р. Офіційний вісник України. 2018. № 23. С. 256. Ст. 808.
2. Про постійно діючі мобільні групи з моніторингу дотримання прав людини та громадянина в діяльності ОВС та про затвердження Положення про ці групи: Наказ МВС України від 08.07.2005 № 536.
3. Про забезпечення зачитування основних прав затриманих під час затримання громадян у вчиненні злочину або у зв'язку з учиненням адміністративного правопорушення: Вказівка МВС України від 18 квітня 2006 року № 338.
4. Про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України з питань забезпечення прав людини: Наказ МВС України від 28.12.2005 № 1243.
5. Про затвердження Положення про Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ Апарату Міністра: Наказ МВС України від 24.04.2008 № 197.
6. Президент України підтримав правозахисників. Прес-служба Президента України URL: <http://www.president.gov.ua/news/16811.html>.
7. *Гарбар В.* Що маємо, те і вилучаємо. Влада і Соціум. URL: <http://maidanua.org/special/vis/?p=1402>.
8. Права людини в Україні – 2009–2010. Доповідь правозахисних організацій / за ред. Є. Захарова / Українська Гельсінська спілка з прав людини. Харків: Права людини, 2011. 488 с.
9. Положення про Управління моніторингу дотримання прав людини Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС від 13.05.2017 № 386.
10. Про затвердження Положення про Управління забезпечення прав людини Національної поліції України: наказ Національної поліції України від 07.03.2018 № 215.
11. Про Національну поліцію: Закон України 2 липня 2015 року № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40–41. Стор. 1970. Ст. 379.
12. *Клочко А.М., Собина В.О.* Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління, 2017. Вип. 1(6). С. 194–201.

REFERENCES

1. Pro skhvalennya Stratehiyi rozvytku orhaniv systemy Ministerstva vnutrishnikh sprav na period do 2020 roku. "About Approval of the Strategy for the Development of the Bodies of the MIA System for the Period up to 2020": Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 15, 2017 No 1023-p. Official Bulletin of Ukraine. 2018. No 23. P. 259. Art. 808 [in Ukrainian].
2. On permanent mobile groups to monitio the observance of human and civil rights in the activities of IAB and on approval of the Regulation on these groups: Order of the MIA of Ukraine from July 08,2005 No 536. [in Ukrainian].
3. About ensuring the readings of the fundamental rights of detainees during the detention of citizens in committing a crime or in connection withthe removal of an administrative violation: Indication of the MIA of Ukraine from April 18,2006 No 338. [in Ukrainian].
4. About public counsil at the MIA of Ukraine on human rights: Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine from Desember 28,2005 No 1243. [in Ukrainian].
5. About approval of Regulation on the Office for monitiring the observance of human rights: Order of the MIA of Ukraine from Alpil 24,2008 No 197. [in Ukrainian].
6. President of Ukraine supported by humens rights activities. Presservice of the President of Ukraine. URL: <http://www.president.gov.ua/news/16811.html>. [in Ukrainian].
7. HarbarV. What we have, that we withdrawing.URL: <http://maidanua.org/special/ris/?p=1402>. [in Ukrainian].
8. Human rights in Ukraine for 2009-2010. Report of human rights organizations./ed. Ye. Zakharov/Ukrainian Helsensk Union of human rights. Kharkiv:Hum.R.,2011,488p. [in Russian].
9. Position about Regulation on Human Rights Monitiring Office of the MIA of Ukraine: Order of the MIA of Ukraine from May 13,2017. No 386. [in Ukrainian].

10. About approval of Regulation of Ukraine of the Office of Human Rights of National Police of Ukraine: Order of National Police of Ukraine from March 07,2018. No 215.[in Ukrainian].

11. About National Police: Bill of Ukraine dated July 2,2015 No 580-VIII. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. No 40–41. P. 1970. Art. 379 [in Ukrainian].

12. *Klochko, A.M., Sobyna, V.O.* (2017) Hromadskyy kontrol za diyalnistyu politsiyi v Ukrayini. “Public Control over Police Activities in Ukraine”. Bulletin of NUCZU. Series: Public Administration. Issue 1 (6), 194–201pp. [in Ukrainian].

UDC 342.72/.73:351.74(477)

T.A. Pluhatar,

Candidate of Juridical Sciences, Senior Research Associate,
Caretaker of Academic Secretary of the Secretariat of Academic Council,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-2082-5790

THE ISSUE OF AN INTEGRATION OF PUBLIC AND DEPARTMENTAL CONTROL FOR AN OBSERVANCE OF CITIZEN RIGHTS AND FREEDOMS BY THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

On the basis of a complex analysis of theoretical, methodological principles, normative legal acts, the essence and peculiarities of control over the activities of the bodies and units of the National Police of Ukraine are revealed, the types and forms of control are characterized, the legal regulation of its implementation is analyzed, issues related to its realization in current conditions, several suggestions and recommendations for the improvement of the legal regulation of control over the activities of the police are formulated.

It was established that the control in the field of public administration can be characterized as a form or type of activity, the principle, function, stage of the managerial process, the means of ensuring legality.

It was emphasized that the control over the activities of the bodies and units of the National Police of Ukraine provides the opportunity to direct their activities for the fulfillment of the pre-set tasks by checking the actual state of affairs and provision of relevant proposals that are detailed in the functions and powers of the controlling entities, the degree of reality of an execution of decisions. Numerous and various tasks of the police, mainly related to the rights, freedoms and interests of individuals and legal entities, require adequate approaches to the establishment of an appropriate police control system as the most effective means of ensuring the rule of law and respect for the rights and freedoms of citizens.

It is proved that the main purpose of the control over the activities of the bodies and units of the National Police of Ukraine is not only to find out the shortcomings in the work on the basis of the study of the state of affairs, but also to find ways to eliminate them and, if it is necessary, to help developing and implementing concrete measures for the improvement of the situation, provision of methodological assistance in the development and adoption of managerial decisions.

It is substantiated that control in general is the observation, verification or supervision of the operation of the relevant object in order to obtain objective and reliable information about the state of affairs on it. The functional purpose of control is to obtain operational information about subordinate bodies, to reflect in objective

way the actual state of affairs at controlled objects, to identify positive experiences and lacks in an organization and work of the bodies and units of the National Police, as well as police officers. It is emphasized that the current system of control over the activities of the National Police of Ukraine is characterized by a combination of an external and departmental control, enabling the coverage of the maximum number of actors (police bodies and units) by the appropriate measures and reaching a high level of reliability obtained in the process of taking measures for monitoring and control of information, used for decision-making by police chiefs aimed at an increasement of the level of an observance of the rights and freedoms of citizens, confidence building with the police in the state and society.

Keywords: public control, departmental control, citizen rights and freedoms, National Police of Ukraine.

Отримано 23.11.2018