

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF SUBJECTS OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES

Шевчук В.С., аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності

*Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

В статті наведено систему суб'єктів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів та визначено повноваження кожного з них. Встановлено, що за відсутності нормативного врегулювання системи суб'єктів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів доцільно систематизувати їх у дві групи: суб'єкти, що опосередковано здійснюють громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів та суб'єкти, що наділені безпосередніми повноваженнями щодо здійснення громадського контролю за правоохоронними органами.

Обґрунтовано необхідність нормативного закріплення повноважень цих суб'єктів щодо здійснення окремих форм громадського за правоохоронних органів в Україні, а саме: представництво громадськості в колегіальних органах при центральних та територіальних підрозділах правоохоронних органів, зокрема: діяльності громадських рад в системі правоохоронних органів; участь громадськості в обговоренні та підготовці нормативно-правових актів, які регулюють діяльність правоохоронних органів; безпосереднє звернення громадян та ЗМІ до правоохоронних органів з метою отримання інформації про їх діяльність; участь представників громадськості у відборі кадрів до правоохоронних органів та проходження атестації кадрів; участь представників громадськості при проведенні службової перевірки щодо скарг на дії чи бездіяльність правоохоронців та ін.

**Ключові слова:** громадський контроль, суб'єкти громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, адміністративно-правовий статус, права, обов'язки, повноваження, межі повноважень.

The article describes the system of subjects of public control over the activities of law enforcement agencies and defines the powers of each of them. It has been established that in the absence of regulatory regulation of the system of subjects of public control over the activities of law enforcement bodies, it is expedient to systematize them into two groups: subjects that indirectly exercise public control over the activities of law enforcement bodies and subjects that are endowed with direct powers to exercise public control according to law enforcement agencies.

The necessity of normative consolidation of the powers of these subjects regarding the implementation of certain forms of public by the activity of law enforcement bodies is substantiated, in particular it is proposed in the legislative acts that regulate the legal status of each of the law enforcement bodies, the duties of their officials and officials should include the consideration of appeals from citizens and personal reception of citizens on grounds and in accordance with the law.

The most effective forms and methods of public control (means and methods of its implementation) over the activities of law enforcement agencies in Ukraine are singled out, namely: representation of the public in collegial bodies at central and territorial divisions of law enforcement agencies, in particular: activities of public councils in the system of law enforcement agencies; public participation in the discussion and preparation of normative legal acts that regulate the activities of law enforcement agencies; direct appeal of citizens and mass media to law enforcement agencies in order to obtain information about their activities; participation of members of the public in the selection of personnel for law enforcement agencies and passing personnel certification; participation of members of the public during an official inspection of complaints about the actions or inaction of law enforcement officers, etc.

**Key words:** public control, subjects of public control over the activities of law enforcement agencies, administrative and legal status, rights, duties, powers, limits of powers.

**Актуальність тематики дослідження.** Важливим питанням на шляху пізнання сутності громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів 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. Гарашук, О. В. Джафарова, С. Ф. Денисюк, А. С. Крупник, Р. В. Миронюк, В. С. Шестак, та інш. Таким чином, в межах даної статті доцільно виробити авторську позицію щодо системи суб'єктів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів та визначення повноважень кожного з них.

**Виклад основних положень статті.** Задля виконання цього завдання доцільно розглянути різні наукові підходи до формування системи суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної в цілому, та правоохоронних органів 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) [1, 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 [2, 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 [3, 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 [4]. Особливу увагу 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 політичних партій можуть мати лише в тому разі, якщо вони представлені у відповідних органах влади. Тому контроль за діяльністю міліції з боку опозиційних партій є обмеженим» [5, 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 політичних партій. На його думку, у подібних ситуаціях доречно вести мову про громадський політичний контроль, який, дійсно, здійснюється політичними партіями, проте ставити такий контроль на один шабель 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 [6, 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 [7, с. 194]. В свою чергу Миронюк Р.В., досліджуючи громадський контроль за діяльністю поліції, приходять до висновку про відсутність консолідованого підходу щодо визначення системи суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації в цілому та поліції зокрема; на його думку 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. Всіх суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції їх об'єднує в дві групи: ті, що опосередковано здійснюють громадський контроль за діяльністю поліції і ті, що наділені безпосередніми повноваженнями щодо цього [8, с. 37]. Ми вважаємо, що за відсутності нормативного врегулювання системи суб'єктів громадського контролю за діяльністю поліції, зокрема та правоохоронних органів в цілому є логічною та науково-обґрунтованою, і може бути покладена в основу систематизації, аналіз якої буде наведено нами нижче.

#### Суб'єкти, що опосередковано здійснюють громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів.

До таких суб'єктів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів можна віднести громадян та громадські організації. Основи громадського контролю

за діяльністю правоохоронних органів закладені в Конституції України, так : «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (ст. 38 КУ); «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» (ст. 40 КУ) [9]. В Конституції України визначені окремі форми громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, зокрема: право оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності правоохоронних органів, їх посадових і службових осіб (ст. 55 КУ); право звертатися за захистом своїх прав порушених посадовими особами правоохоронних органів до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 55 КУ). Часткова реалізація цих прав визначена на рівні Законів, зокрема: в Законі України «Про звернення громадян» визначено право громадян України звернутися до правоохоронних органів, їх посадових і службових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [10]; в Законі України «Про доступ до публічної інформації» [11] закріплено порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес в тому числі до публічної інформації, розпорядником якої є правоохоронні органи, у визначеному порядку.

На рівні законодавчих та підзаконних актів, які регламентують діяльність правоохоронних органів визначено механізми реалізації громадського контролю. Наприклад, в ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що 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 Також зазначено, що 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 [12]. В той же час тут необхідно вказати на те, що відповідно до ст. 90-1 цього Закону під час дії воєнного стану такі форми громадського контролю за діяльністю поліції не здійснюються з урахуванням захисту інформаційних ресурсів та неможливістю їх поширення в інтересах національної безпеки та оборони [13]. На підзаконному рівні, зокрема в Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України закріплено механізм приймання, реєстрації, розгляду звернень громадян, контролю за виконанням доручень за результатами розгляду звернень громадян та дотриманням строків їх розгляду, основні вимоги до організації проведення особистого прийому громадян і ведення діловодства за зверненнями громадян [14].

Попри існування нормативно закріпленого механізму реалізації громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, в тому числі шляхом подання, розгляду звернень громадян та надання відповідей на громадські запити прямої вказівки на обов'язок посадових та службових осіб правоохоронних органів (прокуратури, Національної поліції, Національної гвардії України, Державної служби надзвичайних ситуацій, органів служби безпеки, антикорупційних органів (НАБУ, НАЗК, Нацагентство з повернення активів), Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Служби зовнішньої розвідки України, органів митного контролю, органів охорони державного кордону, органів і установ виконання покарань) щодо розгляду звернень громадян та надання відповідей на звернення громадян, як однієї із форм обслуговуючої діяльності цих органів не зазначено. У зв'язку з цим законодавчі акти, які регламентують правовий статус вищевказаних правоохоронних органів, у статті, яке визначає обов'язки їх посадових та службових осіб необхідно доповнити нормою наступного змісту: «здійснюють розгляд звернень громадян та особистий прийом громадян з підстав та у порядку визначеному законодавством».

Найбільш дієвим суб'єктами громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів є громадські організації загальної спрямованості; громадські організації правоохоронного спрямування; ЗМІ. 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 правоохоронних органів.

При аналізі Закону України «Про громадські об'єднання» [15] можна зробити висновок, що контрольні повноваження за діяльністю правоохоронних органів 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 правоохоронних органів; 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 проєктів нормативних актів з питань діяльності правоохоронних органів, надавати свої висновки і пропозиції відповідним державним органам; брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності правоохоронних органів.

Окрім звернення громадян існують і інші форми опосередкованого громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, зокрема: 1) участь громадськості в обговоренні та підготовці нормативно-правових актів, які регулюють діяльність правоохоронних органів; 2) участь представників громадськості у відборі кадрів до правоохоронних органів та проходження атестації кадрів; 3) участь представників громадськості при приведенні службової перевірки щодо скарг на дії чи бездіяльність правоохоронців; 4) організації опитування громадської думки про діяльність правоохоронних органів; 5) участь правозахисних громадських організацій у розробці програм діяльності правоохоронних органів; 6) виступи в ЗМІ, дописи та коментарі в соціальних мережах в яких інформується громадськість

про результати роботи правоохоронних, обговорюються проблеми в їх діяльності, надаються пропозиції про покращення діяльності в тому числі формі направлення пропозицій. Найбільш організованими суб'єктами громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів є ЗМІ, саме ЗМІ мають забезпечувати максимально об'єктивне і повне інформування громадян про діяльність правоохоронних органів, бути незалежними та незаполітизованими в оцінці їх діяльності, змінювати вектор громадського контролю від тотальної критики діяльності правоохоронних органів до реклами їх діяльності. В межах даної статті неможливо розкрити всі форми та засоби громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів з боку ЗМІ, що потребує поглибленого аналізу в метях окремої публікації.

Суб'єкти, що наділені безпосередніми повноваженнями щодо здійснення громадського контролю за правоохоронними органами та їх повноваження.

Суб'єкти, що наділені безпосередніми повноваженнями щодо здійснення громадського контролю за правоохоронними органами та їх повноваження можна віднести Громадські ради при правоохоронних органах, профспілкові громадські організації правоохоронних органів, тому доречно розглянути форми та способи громадського контролю у цій сфері.

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 правоохоронних органів (далі – ПО); налагодження системного діалогу та ефективної взаємодії ПО із громадськістю; сприяння врахуванню ПО 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 ПО громадською радою здійснюється у такі способи: підготовка і подання ПО пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також пропозиції щодо проведення консультацій; підготовка та подання ПО обов'язкових для розгляду пропозиції щодо підготовки проєктів 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 проєктів нормативно-правових актів ПО; здійснення громадського контролю за врахуванням ПО 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 ПО; узагальнення інформації щодо пропозицій громадських організацій стосовно діяльності ПО та надання її на розгляд керівництву ПО; організація і проведення публічних заходів для обговорення актуальних питань розвитку і діяльності ПО та правової просвіти населення; підготовки та оприлюднення щорічних та інших звітів про свою діяльність [16]. 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. Результативність

(неформальність) їх діяльності також залежить від кваліфікованої та експертної роботи представників правозахисних організацій, їх наполегливості, комунікативності, розуміння проблем як громадян, так і працівників правоохоронних органів. 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 нами в наступних наукових публікаціях.

**Висновки.** В підсумку слід зазначити, що в межах однієї наукової статті не можливо розкрити всю систему

суб'єктів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, а тим більше визначити їх повний комплекс повноважень і здійснити поглиблений аналіз шляхів та вад їх реалізації, що буде здійснено нами в межах наступних наукових публікацій. В той же час слід вказати на окремі шляхи нормативного закріплення повноважень цих суб'єктів щодо здійснення окремих форм громадського за діяльністю правоохоронних органів, зокрема в законодавчих актах, які регламентують правовий статус кожного з правоохоронних органів, до обов'язків їх посадових та службових осіб необхідно включити здійснення розгляду звернень громадян та особистого прийому громадян з підстав та у порядку визначеному законодавством.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): *монографія*. Тернопіль : Економічна думка, 2005. 460 с.
2. 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.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
4. 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](http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf).
5. 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.
6. Сківський І.О. До питання про систему суб'єктів громадського контролю в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. № 3-1.2013. С. 261-263.
7. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції. Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. КНУС. К., 2007. 270 с.
8. Миронюк Р.В. Громадський контроль за діяльністю поліції : моногр. /Дніпро: Видавець Біла К. О., 2020. 136 с. URL: <http://er.dduvs.in.ua/handle/123456789/3953>.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №47. Ст. 256.
11. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
12. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Голос України* від 06.08.2015. № 141-142.
13. Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану: Закон України від 5 березня 2022 року № 2123-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 37. Стор. 64. Ст. 1977.
14. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України: Наказ МВС України від 15.11.2017 № 930. *Офіційний вісник України*. 2018. № 8. Стор. 323. Ст. 319.
15. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 грудня 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 504.
16. Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України : Наказ від 15.11.2017 р. № 927. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ. URL: <https://mvs.gov.ua/upload/file/polozshennya.pdf>.