

*Юнін О. С.,**доктор юридичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України,**директор**Навчально-наукового інституту заочного навчання та підвищення кваліфікації  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті йдеться про нормативно-правову базу, що становить основу громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Зазначається важливість у демократичній державі впливу та контролю громадського суспільства за діяльністю органів державної влади. Висвітлюються різні погляди на такі категорії, як «контроль», «громадський контроль», «громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади», «громадський контроль за діяльністю Національної поліції України» (наводяться погляди дослідників Л. Гапоненка, О. Поклада, А. Клочко й інших). Наводиться твердження про наявність у науковому доробку різних трактувань поняття «громадський контроль», наголошується на наявності загальних рис, які притаманні громадському контролю. Вказується, що фундамент інституту громадського контролю становлять норми Конституції України (стаття 5, що закріплює єдиним джерелом влади в Україні народ України, який здійснює владу безпосередньо, у статті 38 визначено право на участь в управлінні державними справами). Наголошується, що за змістом нормативно-правові акти, норми яких визначають основи інституту громадського контролю, поділяються на три основні групи: загальні, організаційно-процедурні та галузеві. Вказується, що до загальних належать закони «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про громадські об'єднання». До другої групи переважно належать підзаконні акти, наприклад: постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади». Наводяться галузеві закони, норми яких урегульовують питання функціонування громадського контролю за діяльністю Національної поліції України: закони «Про Національну поліцію» та «Про національну безпеку України». Наголошується на необхідності наявності в Україні окремого закону, присвяченого суто громадському контролю, як основи для інших актів, а також на необхідності врегулювання процедурних питань громадського контролю не на підзаконному, а на законодавчому рівні.

**Ключові слова:** закони, підзаконні акти, інститут громадського контролю, контроль, Національна поліція.

**Постановка проблеми.** Діяльність Національної поліції України за високими демократичними стандартами держав із розвиненою системою ліберальних демократій є однією з найважливіших вимог та умов успішного процесу євроінтеграції України. На Національну поліцію України покладені надваж-

ливі завдання з гарантування публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і державності, протидії злочинності. Отже, на поліцейських покладено важливі повноваження для виконання поставлених перед поліцією завдань. Поліцейські мають змогу застосовувати примус до громадян, вони мають право на використання спеціальних засобів під час виконання обов'язків, на застосування вогнепальної зброї тощо. Такий значний обсяг специфічних повноважень вимагає налагодження ефективного інструменту контролю над діяльністю поліцейських та поліції.

На жаль, перебування України в соціалістичному тоталітарному таборі позначилося на тому, що правоохоронні органи, які мали захищати закон та порядок, часто використовувались як каральні органи щодо власних громадян, а інститути реального контролю з боку громадськості не працювали. Лише із здобуттям незалежності Україна отримала можливість побудувати міліцію, а згодом поліцію, як справді правоохоронний орган, який служить на користь суспільства та громадян, а також на користь інтересів держави (яка діє відповідно до інтересів громадянського суспільства, яке бере участь у формуванні органів державної влади).

Національна поліція виникла на основі міліції та є відносно новою інституцією в Україні, якщо порівнювати з державами сталої демократії, де подібні інституції формувались і розвивались протягом десятиліть або навіть століть. Водночас інститут громадського контролю є явищем новим для України й потребує подальшого вивчення для покращення адміністративно-правового врегулювання його діяльності, відштовхуючись від його унікальної важливості, оскільки він сприяє підвищенню рівня довіри до поліції (оскільки суспільство, якщо відчуває реальні важелі контролю над поліцією, сприйматиме її як інструмент правопорядку, а не як каральну структуру), забезпечує демократичні принципи діяльності поліції тощо. Отже, обрана проблематика має значну наукову цінність та сприятиме розвитку загальної науки адміністративного права, зокрема проблематиці функціонування інституту Національної поліції в Україні.

До наукового доробку, де висвітлюються питання адміністративно-правового врегулювання інституту громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, належать праці таких дослідників: В. Авер'янова, О. Андрійко, Д. Бахраха, Ю. Битяка, С. Гончаруката, В. Кравчука, О. Поклада, Ю. Шемшученка й інших.

**Мета статті** – визначити нормативно-правову базу, норми якої становлять інститут громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, та встановити можливі недоліки і шляхи покращення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для висвітлення окресленої теми наукової проблематики варто спочатку наголосити на деяких аспектах категоріального апарату, а саме таких понять, як «контроль», «громадський контроль», «громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади», «громадський контроль за діяльністю Національної поліції України». У юридичній енциклопедії під поняттям «контроль» розуміють перевірку дотримання законів, рішень тощо, підкреслюється, що контроль є однією з найважливіших функцій державного управління. Може поділятися на відомчий, надвідомчий, державний тощо [2]. У словнику іншомовних слів «контроль» розглядається в декількох значеннях, а саме як перевірка, облік або спостереження за чим-небудь, як установи або особи, що перевіряють діяльність будь-якої іншої організації, як заключна функція управління [19, с. 417]. Важливий аспект контролю зазначено у тлумачному словнику української мови, де також наводиться декілька визначень поняття «контроль»: перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам (саме на цьому аспекті ми акцентуємо увагу, оскільки саме такий прояв контролю за діяльністю поліції є одним із найбільш важливих), серед яких тут наводиться документальний контроль тощо (на основі вивчення документів); перевірка, облік діяльності кого- або чого-небудь, нагляд за кимось або чимось; установа або організація, яка займається наглядом за певною сферою [6]. Отже, контроль є перевіркою чого-небудь, відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам, дотримання законів або підзаконних актів, відповідності їх нормам під час здійснення ким-небудь власної діяльності.

У юридичній енциклопедії «громадський контроль» розуміється як один із видів контролю соціального, що здійснюється громадянами або їх об'єднаннями, є важливою формою реалізації демократії, а також способом залучення населення до управління суспільством та державою. Об'єктом такого контролю виступає діяльність органів державної влади, підприємств, установ і організацій, поведінка громадян. В енциклопедії підкреслюється, що громадський контроль широко застосовується під час проведення виборів до органів державної влади, охорони громад та порядку тощо. Основним методом контролю є перевірка дотримання вимог чинного законодавства й ухвалених рішень на підконтрольних об'єктах [1].

А. Клочко й О. Собина зазначають, що в науковій літературі щодо є багато тлумачень поняття «громадський контроль», однак дослідники виділяють основні риси, які в науковому доробку відносять до притаманних громадському контролю: він здійснюється громадськими організаціями або окремими громадянами; є головною функцією громадянського суспільства (погоджуємось із тезою в тому розумінні, що саме громадянське суспільство повинно активно й безперервно здійснювати контроль за діяльністю органів влади); наявність широкого спектра форм громадського контролю. Також зазначається, що контроль передбачає можливість впливу на підконтрольного суб'єкта, однак громадський контроль дає можливість контролюючому суб'єкту вказати на недоліки підконтрольного,

без безпосереднього втручання у процес усунення недоліків. Також погоджуємось із тезою, що особливістю громадського контролю є те, що громадський контроль не передбачає права на безпосереднє втручання в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта, а також права притягати винних у порушенні або накладати санкції за невідповідність у діяльності [4].

Л. Гапоненко наводить власне трактування поняття «громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади», розглядає такий контроль як «функцію громадянського суспільства, яка полягає в запобіганні порушенням, перевірці й оцінці виконання підконтрольними об'єктами завдань держави та в інших незаборонених законодавством формах із метою розвитку громадянського суспільства, захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення законності й ефективності в діяльності органів виконавчої влади» [3, с. 46].

О. Поклад наводить таке визначення терміна «громадський контроль за діяльністю Національної поліції України»: «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 із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [8, с. 143].

Якщо говорити безпосередньо про адміністративно-правове забезпечення інституту громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, варто зупинитися на нормах Конституції України, які є фундаментом для зазначеного інституту. Ст. 5 Конституції України вказує, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. У ст. 38 зазначається, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Згідно зі ст. 40 Конституції України, громадянам надається 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 [5].

Погоджуємось із В. Кравчуком, який виділяє за змістом три основні групи нормативно-правових актів, які врегульовують питання громадського контролю: загальні, організаційно-процедурні та галузеві [7, с. 301]. До першої групи належать: Закон «Про звернення громадян» [13], який передбачає, що громадяни України мають право звернутись до органів державної влади, посадових осіб відповідно до їхніх обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями (ст. 1 Закону [13]); закони «Про інформацію» [14], «Про доступ до публічної інформації» [10], «Про громадські об'єднання» [9]. Дані нормативні акти визначають головні засади для громадян та об'єднань громадян щодо здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади. До першої групи також належить Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадського суспільства в Україні», відповідно до якого затверджена Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. [18]. У Стратегії вказується, що

однією із проблем розвитку громадянського суспільства є відсутність ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування.

До другої групи належать переважно підзаконні нормативно-правові акти, що містять норми про форми і види громадського контролю і врегульовують процедурні питання втілення в життя громадського контролю: постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [11]. Даною постановою визначено порядок проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Зазначається, що консультації із громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їхнього вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів, що має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади із громадськістю [11]. В. Кравчук акцентує увагу на тому, що питання врегулювання суспільних відносин щодо громадського контролю за діяльністю органів влади повинно бути вирішено не на рівні підзаконних актів органів виконавчої влади, яку й визначається контролювати, але на рівні Законів України [7, с. 301–302].

Також до другої групи належить постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [12]. Порядок визначає процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства та громадськими радами, утвореними відповідно до Типового положення про громадську раду, при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади. Така рада може проводити громадську експертизу діяльності органа виконавчої влади, при якому вона утворена. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади визначена як складова частина механізму демократичного управління державною й передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності ухвалення і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання важливих суспільних проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі [12].

Третю групу становлять нормативно-правові акти, які врегульовують питання громадського контролю в конкретних суспільних відносинах між інститутами громадянського суспільства й органами державної влади. Наприклад, це Закон «Про публічні закупівлі» [17], норми якого стосуються сфери контролю за публічною закупівлею. У сфері громадського контролю за діяльністю Національної поліції України чинні закони «Про Національну поліцію» [16] та «Про національну безпеку України» [15]. У Законі «Про національну безпеку України» є норми щодо демократичного цивільного контролю як комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектора безпеки й оборони й інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України (п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону) [15].

Розд. II Закону «Про національну безпеку України» урегулює питання демократичного цивільного контролю, норми ст. 4 Закону вказують, що в межах повноважень, наданих відповідно до Конституції України, сектор безпеки й оборони підлягає демократичному цивільному контролю, а одним з елементів системи цивільного контролю є громадський нагляд. У ст. 10 зазначено, що громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів [15]. Варто зауважити, що Національна поліція України входить до системи сектора безпеки й оборони України.

У Законі «Про Національну поліцію» питанням громадського контролю присвячений розд. VIII (ст. ст.) 86–90. Для інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції або керівник територіальних органів раз на рік повинен опубліковувати на офіційних вебпорталах органів поліції звіт про діяльність поліції, унормована можливість ухвалення резолюції недовіри керівникам органів поліції, визначається взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування, можливість спільних проєктів із громадськістю, залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських [16].

**Висновки.** Отже, для існування та функціонування в Україні інституту громадського контролю за діями органів державної влади загалом і за діяльністю Національної поліції зокрема побудована розгалужена нормативно-правова база. Норми контролю громадянського суспільства містяться в Конституції України, законах та підзаконних актах, які визначають основи громадського контролю. У нормативно-правових актах наголошується на неефективності та необхідності побудови дієвого реального громадського контролю за органами державної влади. У законах «Про Національну поліцію» та «Про національну безпеку України» містяться окремі розділи, які присвячені саме інституту громадського контролю за поліцією та загалом за сектором безпеки й оборони, елементом якої є й Національна поліція України. Водночас, незважаючи на існування розгалуженої системи нормативно-правових актів, законодавчо не врегульовано визначення поняття «громадський контроль», а також немає єдиного закону про громадський контроль, на основі якого повинні реалізовуватись громадський контроль у різних сферах суспільних відносин.

#### Література:

1. Андрійко О. Громадський контроль. *Юридична енциклопедія* : у 6-ти т. / редкол. : Ю. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: [https://leksika.com.ua/16501001/legal/gromadskiy\\_kontrol](https://leksika.com.ua/16501001/legal/gromadskiy_kontrol).
2. Андрійко О. Контроль. *Юридична енциклопедія* : у 6-ти т. / редкол. : Ю. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: <https://leksika.com.ua/10530412/legal/kontrol>.
3. Гапоненко Л. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади: сутність та механізм реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 43–47.
4. Ключко А., Собина В. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2017. Вип. 1. С. 194–201.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

6. Контроль. *Тлумачний словник української мови E-slovník*. URL: <https://eslovník.com/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C>.
7. Кравчук В. Нормативно-правове забезпечення громадського контролю в Україні. *Публічне право*. 2016. № 2. С. 300–306.
8. Поклад О. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю поліції в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 139–145.
9. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.
10. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
12. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>.
13. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
14. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
15. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
16. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
17. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
18. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України, Стратегія від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>.
19. Словник іншомовних слів / за ред. О. Мельничука. 1-е вид. Київ : Головна редакція «Українська радянська енциклопедія», 1974. 776 с.

### Yunin O. Administrative and legal basis of public control over the activities of the National Police of Ukraine

**Summary.** The article deals with the legal framework that forms the basis of public control over the activities of the National Police of Ukraine. It is noted the exceptional importance in a democratic state of the influence and control of civil society over the activities of public authorities. Different views on such categories as “control”, “public control”, “public control over the activities of executive bodies”, “public control over the activities of the National Police of Ukraine” are highlighted (the views of researchers L. Gaponenko, O. Poklad, A. Klochko and others). The statement that there are different interpretations of the concept of “public control” in the scientific work is stated and the existence of general features that are inherent in public control is emphasized. It is indicated that the foundation of the institution of public control is the provisions of the Constitution of Ukraine (Article 5, which is the only source of power in Ukraine is the people of Ukraine, who exercise power directly, Article 38 defines the right to participate in public affairs. legal acts, the norms of which determine the foundations of the institute of public control, are divided into three main groups: general, organizational and procedural and sectoral. It is indicated that the general laws include “On Citizens’ Appeals”, “On Information”, “On Access to Public Information” The second group mainly includes bylaws, such as the Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Ensuring Public Participation in the Formation and Implementation of State Policy” and “On Approval of the Procedure for Facilitating Public Expertise of Executive Bodies”. Sectoral laws, the rules of which regulate the functioning of public control by activity of the National Police of Ukraine: Law “On the National Police” and Law “On National Security of Ukraine”. It emphasizes the need for a separate law in Ukraine on purely public control as a basis for other acts, as well as the need to regulate procedural issues of public control not at the secondary but at the legislative level.

**Key words:** laws, bylaws, institute of public control, control, National Police.